

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
CONCESSIONS COLONIALES

ÉTUDE
SUR LES MODES D'ALIÉNATION DE TERRES DOMANIALES
EN ALGÉRIE ET DANS LES COLONIES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

MAURICE HAMELIN

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
CONCESSIONS COLONIALES

ÉTUDE

SUR LES MODES D'ALIÉNATION DE TERRES DOMANIALES
EN ALGÉRIE ET DANS LES COLONIES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 24 Novembre 1898, à 2 heures 1/2

PAR

MAURICE HAMELIN

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

Président : M. DUCROCQ.

*Suffragants : { MM. ESTOUBLON, } professeurs.
 { BERTHÉLEMY, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898



A MA MÈRE

BIBLIOGRAPHIE

- Aguillon.** — Législation des mines.
- The Australian handbook.**
- Baden Powell.** — Land systems of British India, Oxford, 1892.
- Baudicourt (de).** — Histoire de la colonisation algérienne.
- Beauchet.** — La transportation, 1898.
- Béquet et Simon.** — L'Algérie.
- Bérard.** — Les grandes compagnies de colonisation.
- Bernard.** — L'archipel de la Nouvelle-Calédonie.
- Bouïnais et Paulus.** — Le protectorat du Tonkin, 1885.
- La France en Indo-Chine, 1886.
- L'Indo-Chine, 2 vol., 1885.
- Boissier.** — L'Afrique romaine, 1894.
- Boissière.** — Esquisse d'une histoire de l'administration romaine en Afrique, 1878.
- Bompard.** — Législation de la Tunisie.
- Bonassieux.** — Les grandes compagnies de commerce, Plon, 1892.
- Brunel.** — L'État et l'individu dans la colonisation moderne, 1898.
- Brunet.** — Propositions de loi sur la colonisation à Madagascar. — Chambre des Députés, 1897, nos 2747 et 4863. — Madagascar.
- Bugeaud.** — De la colonisation en Algérie.
- Catineau-la-Roche.** — Notice sur la Guyane française, 1822.
- Cauwès.** — Cours d'économie politique.
- Les nouvelles compagnies de colonisation privilégiées.
- Cerisier.** — Impressions coloniales.
- Chailley-Bert.** — La colonisation de l'Indo-Chine.
- Clamageran.** — L'Algérie.
- Coghlan.** — The wealth and progress of New South Wales.

- Cor.** — De la transportation comme force colonisatrice.
- Coudreau.** — Étude sur les Guyanes.
- Cuq.** — Le colonat partiaire dans l'Afrique romaine (Mémoires présentés par divers savants à l'Académie des Inscriptions, 1^{re} série, t. XI, 1^{re} partie).
- Demartial.** — Le domaine aux colonies.
- Enjoy (d').** — La colonisation de l'Indo-Chine, 1897.
- Deschamps.** — Histoire de la question coloniale.
- Desjardins.** — De l'aliénation et de la prescription des biens de l'État.
- Dislère.** — Traité de législation coloniale, 1897.
- Dubois.** — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs.
- Ducrocq.** — Cours de droit administratif.
— Traité des ventes domaniales.
- Duval.** — Les colonies et la politique coloniale de la France.
- Estoublon.** — Code de l'Algérie annoté.
- Franck Chauveau.** — Rapports au Sénat sur la propriété foncière en Algérie, 1893.
- Gaffarel.** — Les colonies françaises.
- Gauter.** — Recueil des textes de législation en vigueur au Tonkin.
- Garsonnet.** — Histoire des locations perpétuelles et des baux à longue durée.
- Gide.** — *Journal des Économistes*, mai 1883.
- Girault.** — Principes de colonisation et de législation coloniale, 1895.
- Grodet.** — Notice sur la transportation.
- Haussonville (d').** — La colonisation officielle.
— Les établissements pénitentiaires en France et aux colonies.
- Jeanneney.** — Nouvelle Calédonie agricole.
- Kolonialblatt (Deutsche).**
- Lacoste.** — Les concessions de terres (*Revue algérienne* de 1885).
- Labiche.** — Rapport au Sénat sur la colonisation en Algérie, 1897.
- Laffon et Fonssagrives.** — Répertoire de la législation de la Cochinchine.
- Laferrière.** — Traité de la juridiction administrative, 1896.
- Lanessan (de).** — L'Indo-Chine, 1888.
- Lavertujon.** — Rapport au Sénat sur les grandes Compagnies, 1895.

- Laveleye (de).** — La propriété et ses formes primitives.
- Leclercq.** — Recueil des instructions interprétatives du décret de 1878.
- Lefort.** — Histoire du droit de propriété.
- Lemire.** — L'Indo-Chine, 1884.
- Leroy-Beaulieu.** — Traité d'économie politique.
— De la colonisation chez les peuples modernes, 1891.
— L'Algérie et la Tunisie, 1897.
- Leveillé.** — La Guyane.
— Les compagnies souveraines de colonisation.
- Louter.** — Manuel de droit public des Indes Néerlandaises.
- Lucas.** — Historical geography of the British Colonies, Oxford, 1887.
- Mager.** — Les cahiers coloniaux.
- Malouet.** — Mémoires et correspondances, an X.
- Martineau.** — Madagascar.
- Michel.** — Répertoire de textes relatifs à la Cochinchine.
- Mispoulet.** — Les institutions politiques des Romains.
- Ménerville.** — Dictionnaire de législation algérienne.
- Mérivale.** — Lectures on colonization and colonies, 1841.
- Mommsen.** — Droit public romain traduit.
- Pain.** — La colonisation pénale.
- Paris.** — Le colon et l'administration en Cochinchine, 1896.
- Pauliat.** — Madagascar, 1884.
— La politique coloniale de l'ancien régime. — Rapport au Sénat sur les compagnies de colonisation, 1898.
- Pensa.** — L'Algérie.
- Perriquet.** — Les contrats de l'État.
- Petit.** — Droit public des colonies françaises, 1771.
— Droit public des colonies étrangères, 1778.
- Petit.** — Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat, 1895.
- Pila.** — Discours prononcé au Congrès national colonial de 1889.
- Picard.** — Traité des eaux.
- Pierret.** — Essai sur la propriété foncière au Sénégal.
- Pouget de Saint-André.** — La colonisation de Madagascar sous Louis XV.

- Pouyanne.** — L'organisation de la propriété foncière en Algérie, 1895.
- Rimbaud.** — La France coloniale, 1895.
- Récy (de).** — Traité du domaine public.
- Rougier.** — Précis de législation et d'économie coloniale.
- Rouard de Card.** — Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1895.
- Salomon.** — De l'occupation des territoires sans maîtres, 1889.
- Seeley.** — L'expansion de l'Angleterre.
- Statesman's Year book.**
- Sumner Maine.** — Histoire du Droit, l'Ancien Droit et la coutume primitive.
- La Tunisie,** publication officielle en 4 vol.
- Toutain.** — L'inscription d'Henchir Mettich (Mémoires présentés par divers savants à l'Académie des Inscriptions, 1^{re} série, t. XI, 1^{re} partie).
- Vignon.** — La France en Algérie, 1893.
- L'expansion de la France.
- Wakefield.** — A view of the art of colonization, 1849.

JOURNAUX ET REVUES

- Journal officiel* de la République française.
- Journaux et Bulletins officiels des colonies.
- La Quinzaine coloniale.*
- La Revue diplomatique et coloniale.*
- La Revue coloniale internationale.*
- La Tribune des Colonies et Protectorats.*
- Le Bulletin de la Société des Études coloniales et maritimes.*
- Documents divers de l'*Union coloniale.*
- Documents parlementaires et rapports faits sur le budget du Ministère des Colonies.
- Annuaire coloniaux et notices publiées à l'usage des émigrants.
- Délibérations du Congrès colonial de 1889.
- Dépôts devant la Commission sénatoriale chargée d'étudier les questions algériennes, etc.

INTRODUCTION ET PLAN DE L'OUVRAGE

L'objet de ce travail est relatif à l'étude des modes d'aliénation des terres vacantes et incultes en Algérie, aux colonies et dans les pays de protectorat français. C'est donc un des aspects du problème si complexe de la colonisation que nous abordons dans cette étude.

Elle sera divisée en trois parties, précédées d'un chapitre préliminaire sur l'aliénation des terres domaniales dans la métropole. Il nous a semblé utile, en effet, de rappeler d'après quelles règles cette aliénation a lieu, et aussi de préciser le caractère des concessions sur lesquelles portera notre examen.

Dans la première partie, après avoir indiqué dans un premier chapitre l'importance du problème de l'appropriation des terres incultes aux colonies, nous traiterons, dans un deuxième chapitre, de la propriété de ces terres désertes.

Le troisième chapitre aura pour but de répondre aux trois questions suivantes :

- 1° Qui peut être concessionnaire?
- 2° Qui peut consentir des concessions?
- 3° Quelles sont les formalités à suivre?

Les principes d'ordre économique sur l'aliénation des terres vacantes, et notamment l'étude du système de Wakefield, feront l'objet du quatrième chapitre.

La deuxième partie sera consacrée à l'examen des règles qui ont été suivies en Algérie et en Tunisie.

Dans la troisième, nous passerons successivement en revue nos diverses colonies. Après avoir retracé l'histoire des aliénations de terres, et étudié, dans un chapitre à part, les colonies où la question de l'appropriation des terres ne présente pas un intérêt actuel, nous examinerons l'Indo-Chine, la Nouvelle-Calédonie, nos possessions africaines, Madagascar et la Guyane.

Les derniers chapitres traiteront des grandes concessions, des concessions pénitentiaires, et indiqueront, d'une façon sommaire, les règles suivies dans quelques colonies étrangères.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

DES MODES D'ALIÉNATION DU DOMAINE DE L'ÉTAT DANS LA MÉTROPOLE. — DE LA CONCESSION.

§ I. — COMPOSITION DU DOMAINE.

L'État nous apparaît avec un premier caractère : celui de puissance publique. Il a pour devoir, non seulement d'assurer la sécurité intérieure et extérieure des citoyens, mais aussi de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs auxquels les particuliers, même associés, ne sauraient subvenir que d'une manière imparfaite.

C'est pour remplir cette mission que l'État est armé d'un pouvoir de contrainte suffisant, de l'exercice de la puissance publique en un mot. Mais l'État a un deuxième caractère : il constitue une personne civile ou morale.

Voici comment s'exprime, à ce sujet, l'éminent professeur de droit administratif à la Faculté de Droit de Paris, M. Th. Ducrocq. « En tant que personne civile, l'État est « investi de droits et d'obligations analogues ou identiques « à ceux des particuliers : il possède, il est propriétaire ; il peut aliéner, il peut acquérir à titre onéreux « ou à titre gratuit comme les simples citoyens ; comme « eux, il a des créances ou des dettes de capitaux ou de « rentes (1). »

(1) Ducrocq, *Traité de Droit administratif*, t. II, p. 85.

Ajoutons que cette personnalité civile, consacrée par un grand nombre de dispositions législatives (1), ne constitue pas une personnalité civile nécessaire, comme on l'a dit à tort. C'est en tant que personne civile que l'État est propriétaire de son domaine privé. Ce domaine, qu'il importe de ne pas confondre avec le domaine public, comprend des immeubles, des meubles, et des biens incorporels tels que le droit de chasse dans les forêts nationales, le droit de bacs, etc.

La partie immobilière du domaine privé de l'État peut se diviser en deux catégories :

- 1° Les immeubles affectés aux services publics ;
- 2° Les biens non affectés aux différents services publics, et qui sont :
 - a) Les bois et les forêts de l'État ;
 - b) Les bâtiments et domaines ruraux ;
 - c) Les sources d'eaux minérales, les salines et les mines de sel gemme exploitées par l'État ou concédées par lui ;
 - d) Les îles et îlots formés dans le lit des rivières navigables et flottables (art. 560 C. c.) ;
 - e) Les lais et relais de la mer ;
 - f) Les immeubles vacants et sans maîtres (art. 539 et 713 C. c.) ;
 - g) Et toutes les portions du domaine public national déclassées.

La première origine de ce domaine privé se trouve dans l'ancien Domaine de la Couronne existant lors de la Révolution. Sous l'ancienne monarchie, le roi personnifiait l'État, et il en résultait que le domaine de l'État et le domaine du prince étaient confondus.

Henri IV, en particulier, dans un édit de juillet 1607,

(1) Ducrocq, *Traité de la personnalité civile de l'État*.

rappelle « que ses prédécesseurs avaient contracté, avec leur couronne, une espèce de mariage communément appelé saint et politique pour lequel ils l'avaient dotée de toutes les seigneuries qui, à titre particulier, leur pouvaient appartenir ».

Ce domaine de l'État avait une très grande importance avant 1789, et les produits domaniaux alimentaient presque exclusivement le budget au début de la royauté. C'est ce qui nous explique la confusion existant entre les affaires domaniales et les affaires fiscales. Au fur et à mesure que la notion d'impôt se développa, cette importance alla en diminuant. Cette incorporation des biens du prince dans le domaine de l'État, lors de son avènement au trône, était un principe de droit public sous l'ancien régime. Le domaine de la couronne, dont le roi disposait librement tout d'abord, avait été déclaré inaliénable et imprescriptible par différentes ordonnances royales, en 1539 et en 1566 notamment. Par exception, le petit domaine, comprenant les landes et les terres en friche, restait aliénable. Il en était de même des biens acquis par le roi à titre d'aubaine ou de confiscation, et par droit de bâtardise et de déshérence (1). A côté du domaine privé de l'État, il y eut, après 1789 et sous les régimes monarchiques qui suivirent, ce qu'on appelait le Domaine de la Couronne, se divisant en liste civile ou fraction payée en numéraire, et en domaine de la couronne proprement dit, comprenant des immeubles dont l'État restait propriétaire, mais dont le monarque était l'usufruitier.

Ajoutons que sous le premier Empire et sous la Monarchie de juillet, le domaine privé du prince forma un patrimoine distinct qui ne fut pas réuni à la couronne. Il y eut aussi, sous le premier Empire, un domaine extra-

(1) Lefèvre de la Planché, t. III, l. VII, chap. 1^{er} ; liv. VIII, chap. VII.

ordinaire formé à la suite de conquêtes, et dont l'empereur se réserva la disposition par voie de dotation ou de constitution de majorats.

Les autres origines du domaine privé national se trouvent dans les lois révolutionnaires et les textes actuellement en vigueur concernant les épaves, les biens en déshérence, etc.

§ II. — VALEUR APPROXIMATIVE DU DOMAINE.

Maintenant que nous connaissons la composition du domaine privé national, nous allons en indiquer la valeur approximative.

La loi du 31 janvier 1833 avait ordonné la formation d'un tableau général des propriétés de l'État, et jusqu'en 1850 cette loi fut observée.

La loi du 22 décembre 1873 rappela cette prescription qui était tombée en désuétude, et des statistiques des propriétés domaniales furent publiées jusqu'en 1879 seulement. Il serait désirable que ces documents statistiques soient continués et mis à jour.

En 1879, la valeur approximative des propriétés de l'État affectées à des services public en France et en Algérie, s'élevait à 2 milliards 348 millions, et le Ministère de la guerre entraînait dans ce total pour la part la plus forte, soit 1 milliard 200 millions. Les propriétés non affectées aux services publics formaient une valeur de 1 milliard et demi environ. Ces propriétés étaient surtout constituées par les bois et forêts dont la valeur en France était estimée à 1,263 millions, et à 68 millions en Algérie. En dehors des forêts, la valeur des biens domaniaux non affectés aux services publics ne dépassait pas 300 millions.

§ III. — RAISONS D'ÊTRE DE LA CONSERVATION DU DOMAINE
PAR L'ÉTAT.

Ayant indiqué la composition et la valeur approximative du domaine privé national, nous allons maintenant en justifier la conservation et l'administration par l'État.

En ce qui concerne les forêts, qui forment comme on l'a vu la majeure partie du domaine privé, rien n'est plus facile que de justifier cette possession de l'État.

Les forêts ont, en effet, une importance considérable au point de vue du régime des eaux; elles régularisent le cours des fleuves, des rivières et des torrents, elles empêchent les inondations. De plus, elles retiennent les terres sur les pentes rapides, et elles assainissent des régions qui, sans elles, seraient insalubres. Enfin, au point de vue budgétaire, elles fournissent à l'État une ressource assez importante puisqu'elle dépasse 30 millions en moyenne (30,498,620 francs dans le budget de 1898). C'est, comme on le voit, à cause de toutes ces considérations d'intérêt général que l'État a conservé les forêts et en a gardé l'administration directe.

En ce qui touche les immeubles affectés aux services publics nationaux, la justification de leur possession par l'État est facile à faire et ne nous arrêtera pas.

Si nous passons maintenant aux biens domaniaux non affectés et autres que les forêts, nous pouvons constater leur peu d'importance à l'heure actuelle; le produit au budget de l'État n'atteint pas 27 millions (26,942,266 francs dans le budget de 1898). Il faut ajouter que, sur cette somme, près de 19 millions proviennent des aliénations d'immeubles et d'objets mobiliers (9,870,640 francs dans le budget de 1898 pour les ventes d'objets mobiliers,

et 9,840,916 francs pour les aliénations d'immeubles).

Ce chiffre élevé du produit des aliénations nous montre bien que l'État cherche le moins possible à se constituer un domaine privé considérable. Les biens domaniaux non affectés, autres que les forêts ne font donc, en général, que traverser le budget de l'État qui les aliène et les remet ainsi dans la circulation publique.

Les inconvénients qui s'attachent à la propriété des personnes civiles sont, en effet, des plus sérieux au point de vue économique, et la création de biens de main-morte constitue un véritable danger. On peut ajouter que les collectivités exploitent mal leurs propriétés et sont, le plus souvent, de mauvais administrateurs.

On s'explique donc fort bien que l'État ne cherche pas à accroître son domaine privé. Il ne conserve la propriété des immeubles domaniaux que s'il y a des raisons d'ordre général lui imposant cette possession.

Ces considérations d'intérêt général ont été déjà signalées pour les forêts ; elles existent aussi pour un petit nombre de biens non affectés tels que les fermes modèles, les haras, les établissements thermaux, etc. Quand les motifs d'intérêt général font défaut, l'État se défait des biens dont la propriété lui est échue, et, comme le constate M. Leroy-Beaulieu (1), la pratique des nations civilisées a été plutôt d'aliéner que d'accroître le domaine privé de l'État.

L'aliénation des biens domaniaux présente donc une importance considérable, et c'est cette étude que nous nous proposons de faire pour les propriétés domaniales situées en Algérie ou dans les colonies. Nous devons cependant dire un mot des règles suivies dans la métropole.

(1) Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. 1.

§ IV. — IMPORTANCE DE L'ALIÉNATION DES BIENS DOMANIAUX.
— LES PROCÉDÉS D'ALIÉNATION.

Sous l'ancien Régime le domaine privé était inaliénable, et c'est seulement la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 qui a inauguré un changement de législation dont le motif nous est indiqué dans le préambule de cette loi (1). On explique dans ce préambule qu'il n'est pas bon que l'État possède longtemps de simples propriétés foncières, et qu'il est utile d'en permettre et même d'en provoquer la vente. Des ventes en masse furent prescrites par les lois de l'époque révolutionnaire, car il importait, alors, de se procurer les ressources nécessaires afin de lutter contre l'étranger (2). Au fur et à mesure que le domaine privé s'augmentait des biens des établissements religieux, des hôpitaux et hospices, des émigrés, les lois nouvelles en ordonnaient l'aliénation et déléguaient au Pouvoir exécutif le droit d'autoriser ces ventes.

Les procédés d'aliénation de biens domaniaux sont, aujourd'hui, au nombre de trois : la vente, l'échange et la concession.

Nous allons examiner successivement chacun de ces trois modes d'aliénation.

A) — La vente.

L'article 8 de la loi domaniale de 1790 exigeait une loi pour l'aliénation à titre onéreux des biens du domaine pri-

(1) Il s'était déjà manifesté dans les lois des 19-20 déc. 1789 et du 9 mai 1790.

(2) Lois des 19-20 déc. 1789, 17 mars, 18 août et 19 septembre 1792, 19 mars, 3 juin et 13 septembre 1793, du 7 frimaire an III, du 9 floréal an III.

vé. Cependant des lois ultérieures : celles du 16 brumaire au V, du 26 vendémiaire an VII et du 30 ventôse au IX donnèrent au Pouvoir exécutif le droit de consentir des ventes dans certains cas exceptionnels. Les lois des 15 et 16 floréal an X déléguèrent au gouvernement ce droit d'une manière générale, et il en fut ainsi jusqu'en 1864.

A cette époque, à la suite du dépôt d'un projet de loi, on vit s'élever une controverse sur le droit du gouvernement de procéder seul à ces ventes. La loi du 1^{er} juin 1864 vint trancher la difficulté en faisant prévaloir une solution transactionnelle, et en exigeant une loi pour l'aliénation de tout immeuble d'une valeur estimative supérieure à un million, au dessous de ce chiffre un décret simple suffit.

Toutefois certains immeubles restent soumis à des règles spéciales. C'est ainsi que les forêts devenues aliénables et prescriptibles depuis 1817 ne peuvent être vendues qu'en vertu d'une loi (art. 145 de la loi du 25 mars 1819).

Au contraire le décret peut autoriser l'aliénation des lais et relais de la mer, des marais, des atterrissements, et des terrains retranchés de la voie publique à la suite d'un alignement (loi du 16 septembre 1807 articles 41 et 53).

Il en est de même pour l'aliénation des terrains dépendant d'anciennes routes (loi du 20 Mai 1836, art. 4 ; loi du 24 mai 1842) et pour les terrains expropriés n'ayant pas reçu la destination à laquelle on les affectait (loi 3 mai 1841, art. 13, 60, etc.).

En principe, la vente a lieu aux enchères publiques avec publicité et concurrence. Cette vente s'effectue par les soins du Préfet assisté des fonctionnaires de l'Administration des Domaines. La mise à prix est fixée à 20 années de revenus pour les terrains non bâtis, à 12 années pour les autres. En cas de non-paiement dans les délais convenus, l'Administration peut décerner une contrainte ; si, dans la quinzaine de la contrainte, l'acheteur ne s'est pas libéré,

il est déchu de plein droit et il paie alors une amende égale au dixième ou au vingtième du prix d'adjudication, suivant qu'il a versé ou non des acomptes. Les règles sur les formalités des ventes se trouvent dans les lois des 15 et 16 floréal an X, et dans celle du 5 ventôse de l'an XII. On consultera sur le détail de ces formalités, l'instruction ministérielle du 1^{er} avril 1879.

B) — L'Échange.

L'échange, en principe, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Toutefois l'article 6 de la loi du 6 décembre 1897 relative à diverses mesures de simplification concernant les services du Ministère des Finances, dispose que lorsque la valeur d'un immeuble domanial, autre que les forêts cédé à titre d'échange, ne dépassera pas cinquante mille francs, l'autorisation de passer l'acte sera donnée par le Ministre des Finances et la ratification de l'acte se fera par décret en Conseil d'État.

Les règles à suivre en cas d'échange sont déterminées par l'ordonnance du 12 décembre 1827. Aux termes de cette ordonnance, dont la loi de 1897 maintient les dispositions, la demande d'échange doit être adressée au Ministre des Finances. Si ce dernier juge qu'il y a lieu d'y donner suite, il prend l'avis du Préfet et de l'Administration des Domaines. L'estimation des biens à échanger se fait au moyen d'une expertise. Il y a de plus, un cas tout particulier où le Préfet est compétent pour autoriser l'échange. Ce cas est prévu au tableau C, n° 6, du décret de déconcentration du 13 avril 1861. On suppose que des portions de terrains dépendants d'anciennes routes ou chemins sont devenues inutiles à la suite d'un changement de tracé. Dans cette hypothèse, l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 autorise la cession de ces terrains à titre d'échange aux

propriétaires des terrains sur lesquels les parties neuves de routes devront être exécutées.

C) — La concession.

La concession peut être faite soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, et elle constitue suivant les cas une donation ou une vente amiable.

Comme l'explique M. Ducrocq, ce mode est employé lorsque des considérations d'intérêt général exigent que l'aliénation soit faite au profit d'une personne déterminée, que cette personne soit un simple particulier ou une individualité morale ou civile : un département, une commune, un établissement public ou d'utilité publique.

Il ne sera pas inutile ici de chercher à préciser le sens du mot « concession » et à en donner une définition.

Le mot *concession* sert à désigner un grand nombre d'actes dont les effets sont fort différents les uns des autres, et il est par suite assez difficile de trouver une définition qui soit assez large pour les comprendre tous.

On ressent le même embarras quand il s'agit de les classer en groupes, car si l'élément contractuel domine dans certaines concessions, celui d'acte administratif l'emporte dans d'autres, et très souvent ces deux caractères sont confondus.

L'étymologie du mot va nous permettre cependant de relever un trait commun à toutes les concessions : dans tous les cas on se trouve en présence d'un acte de puissance publique.

La concession est donc un acte spécial au droit administratif sans équivalent en droit privé. Sans doute, elle peut se rapprocher soit de la vente, soit de la donation, soit du louage, mais alors que ces contrats sont passés en vue d'un intérêt privé, elle a, au contraire, un but d'utilité

publique. Ce caractère commun à toutes les concessions va rendre possible une définition générale. On peut dire que la concession est l'octroi d'un privilège ou d'un droit fait par l'État à une personne quelconque, physique ou morale. L'État, en effet, peut, ou bien abandonner des biens lui appartenant en propre, ou bien permettre de retirer certains avantages de ces mêmes biens. Il peut aussi subroger dans ses droits un particulier ou une société. Il peut enfin conférer l'exercice d'une faculté interdite en principe. Mais, dans tous ces cas, il y a une mesure discrétionnaire de sa part qui n'implique aucun droit préexistant au profit du bénéficiaire.

On peut diviser les concessions en quatre catégories :

Dans la première catégorie, on range ce que certains auteurs appellent les concessions improprement dites, parce que le caractère de contrat disparaît presque complètement. Il s'agit ici des permissions accordées à l'effet d'exercer certains droits ou facultés dont la jouissance était préalablement interdite. Ce sont des actes de puissance publique au plus haut degré, et les concessions à titre précaire sur le domaine public en sont le type.

Nous trouvons, en second lieu, les concessions de travaux publics, qui constituent un des modes d'exécution des marchés de travaux publics (1). Ici, il y a un lien de droit et un rapport juridique entre le concessionnaire et le concédant.

Les concessions de propriété ou de droits réels forment enfin un troisième groupe.

Ces concessions sont de véritables contrats, mais des contrats d'une nature particulière. Elles répondent à des besoins généraux : l'intérêt des services publics ou de la colonisation.

(1) Ces modes sont : l'entreprise, la concession et la régie.

Ce sont ces concessions domaniales qui feront l'objet de notre étude.

Enfin, il faut mettre à part les concessions de mines, qui sont soumises à une législation spéciale, dont nous allons signaler les grandes lignes. En effet, aux colonies, les concessions de mines se rapprochent beaucoup des concessions de terres domaniales, sans cependant se confondre avec elles.

On sait qu'il existe, sur la propriété des mines, quatre systèmes généraux :

Un premier système attribue la propriété des mines à l'État. Il en était ainsi sous l'ancienne monarchie, et, de nos jours, ce système est encore en vigueur dans certains pays étrangers.

Une seconde théorie applique la règle de l'occupation et accorde au premier occupant la propriété de la mine.

La troisième opinion considère le dessous du sol comme une dépendance de la propriété de la surface. C'est la théorie de l'accession.

Le quatrième système regarde les mines comme des *res nullius*, et, ainsi que le fait remarquer M. Ducrocq, si cette théorie, d'une part, nie le droit du propriétaire de la surface sur la mine, elle ne fait pas obstacle à l'attribution à son profit d'une redevance tréfoncière ; si elle nie, de l'autre, le droit de propriété de l'État, elle n'exclut ni l'établissement d'un impôt sur l'exploitation minérale, ni le droit de haute police de l'État accordant les concessions en vue de l'intérêt public et disposant de la propriété des mines au profit de ceux qui offrent le plus de garanties d'une meilleure exploitation.

Ce dernier système est celui de la loi du 21 avril 1810, toujours en vigueur. Le système du droit régalien a été appliqué d'une façon absolue avant 1789. Celui du droit d'occupation n'a jamais été appliqué. Quant au droit

d'accession, qui attribue la mine au propriétaire de la surface, il date de la loi du 12 juillet 1791 : mais il est loin d'être absolu, et l'État intervient en accordant la concession, et en prononçant la déchéance du concessionnaire.

Ce qui caractérise le système du droit régalien de l'État, c'est que le gouvernement peut exploiter pour son compte ou concéder de gré à gré. M. Aguillon fait remarquer que dans le système de la domanialité, l'État concédant peut librement débattre les conditions de la concession, tandis qu'avec le système du droit régalien l'État n'a plus de pouvoir discrétionnaire que pour le choix du concessionnaire et l'étendue du gisement à concéder. Quant aux conditions de la concession, il ne peut plus les débattre, elles ne peuvent être que celles fixées par la loi. Cette distinction est, à notre avis, peut-être superficielle, car rien n'empêche le législateur, même dans le système de la domanialité, de régler d'une façon très étroite les conditions des concessions.

L'Algérie est soumise à la même législation minière que la France. Au contraire, les colonies françaises, sauf la Guyane et la Nouvelle-Calédonie, ne sont pas réglementées par la même législation.

Aux colonies, les terres non appropriées appartenant à l'État, on arrive facilement à la théorie de la domanialité, et les concessions de mines peuvent, à un certain point de vue, être regardées comme des concessions domaniales. Mais ce sont des concessions d'une nature particulière et soumises à des règles spéciales que nous n'avons pas à examiner ici. Notons en particulier que, dans les décrets les plus récents (1), on ne parle plus de la concession,

(1) Voir le décret du 25 février 1897 relatif au régime minier de l'Annam et du Tonkin.

mais bien de l'institution de la propriété des mines, qui s'acquiert soit par voie d'adjudication, soit par prise de possession, suivant les régions.

Aux États-Unis et dans les colonies anglaises, on distingue, pour la législation minière, les terres non appropriées (public lands aux États-Unis, crown lands dans les colonies anglaises) des terres déjà possédées (1). Pour les terres vacantes, on suit une législation spéciale, où la propriété du sol est unie à celle du tréfonds. C'est dans cette dernière hypothèse que l'on peut regarder la concession de mines comme une variété de concession domaniale.

Il ne faut pas croire que la division des concessions en quatre groupes soit toujours facile à faire, et il y a des concessions qui présentent à la fois des caractères différents. C'est ainsi que des concessions sur le domaine public, qui devraient être précaires et révocables, sont au contraire de véritables concessions de propriété :

1° Si elles ont eu lieu avant 1544 (pour les pêcheries) ou 1566 (pour les autres dépendances du domaine public) ;

2° Si elles dérivent de ventes nationales.

Par contre il y a des concessions domaniales qui, faites à l'occasion d'un travail public, sont considérées par la jurisprudence administrative comme un accessoire du marché de travaux publics et sont soumises aux mêmes règles. Tel est le cas, par exemple, des offres de concours en immeubles.

A l'inverse, des concessions de travaux publics peuvent être en même temps des concessions domaniales, et l'on peut donner au concessionnaire un droit de propriété définitif. Telles ont été les premières concessions de canaux, et, d'une façon générale, la plupart des anciennes concessions de travaux publics.

(1) Aguillon, *Législation des mines*, t. III.

Les concessions domaniales de propriété ou de droits réels ne peuvent porter que sur le domaine privé, puisque le domaine public est inaliénable et imprescriptible.

Sous l'ancienne Monarchie, à cause de la confusion entre le domaine public et le domaine privé d'une part, et entre le domaine de la Couronne et le domaine de l'État de l'autre, ces concessions étaient très usitées. Les fiefs, les censives, les offices domaniaux (tabellionnages, greffes, etc.) étaient des concessions. Les apanages, les majorats, les dotations de la couronne étaient également des concessions du domaine privé (1). C'est afin de se lier les mains que les rois, à différentes reprises, proclamèrent la règle de l'inaliénabilité ; mais cette règle était loin d'être absolue et comportait un certain nombre d'exceptions.

Voici quelles étaient ces exceptions :

1^o Les apanages. Ceux-ci étaient la conséquence naturelle de l'indivisibilité de la Couronne. Il fallait donner aux enfants déshérités une situation conforme à leur rang ;

2^o Les Domaines aliénés pour les nécessités de la guerre ;

3^o Les Domaines aliénés pour récompenser les services militaires (Chopin, Du Domaine) ;

4^o Les petits domaines (ord. de fév. 1566) ;

5^o Les Inféodations en faveur des Églises, hôpitaux et monastères.

Les aliénations affectaient des formes diverses. Elles étaient faites soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, à perpétuité ou pour une durée déterminée. Elles portaient soit sur la propriété, soit sur la jouissance, et, dans ce dernier cas, elles prenaient le nom d'engagements.

Actuellement, les concessions ont un caractère exceptionnel et ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

En effet, faite à titre onéreux, la concession ne présente

(1) Voir le livre de M. Desjardins sur l'*Aliénation des biens de l'État*.

pas les garanties de la vente puisqu'elle a lieu sans concurrence aucune, et, faite à titre gratuit, c'est un acte d'une gravité extrême puisqu'il fait disparaître sans compensation une fraction du patrimoine national.

On s'explique donc fort bien la nécessité d'une loi pour l'autoriser. Cependant, dans certains cas spéciaux, le législateur a autorisé le Pouvoir exécutif à consentir par lui-même des concessions.

Des concessions faites à titre onéreux. — Le principe de la vente aux enchères avec publicité et concurrence souffre un certain nombre d'exceptions. On peut diviser ces cas exceptionnels en trois catégories, ainsi que le fait M. Béquet dans son Répertoire (1).

La première se justifie par le caractère forcé de l'aliénation.

La seconde s'explique par le droit de préférence reconnu à certains particuliers.

Enfin, dans la troisième, c'est l'intérêt général qui exige cette dérogation au principe de la vente aux enchères.

En dehors de ces trois groupes d'exceptions réglementées par textes spéciaux, une loi peut toujours déroger à la règle de la publicité et de la concurrence.

PREMIÈRE CATÉGORIE. — Aliénations échappant à la règle de la publicité et de la concurrence à cause de leur caractère forcé.

Cette première catégorie renferme 3 hypothèses :

1° Les biens du domaine privé de l'État peuvent être expropriés par les départements, les communes, les associations syndicales autorisées et les concessionnaires de travaux publics qui leur sont substitués.

Dans ce cas, la cession amiable d'un bien de l'État peut être consentie, en principe, par le Ministre des Finances.

(1) V. Béquet, *Répertoire de Droit administratif*, v^o *Domaine*.

2° Les propriétés de l'État voisines des voies publiques, départementales ou communales, peuvent être frappées de la servitude d'alignement.

On sait qu'en pareil cas, lorsque l'immeuble atteint tombe par suite de vétusté, l'indemnité due est celle de la valeur du terrain nu. Il y a là une aliénation forcée de la part de l'État, et assimilable à une expropriation.

Le décret du 25 mars 1852 donnait compétence aux préfets pour consentir les cessions d'immeubles domaniaux atteints par l'alignement le long des voies départementales et vicinales. La loi du 6 décembre 1897 a étendu la compétence des préfets à la voirie urbaine.

3° L'article 661 du Code civil permet à tout propriétaire joignant un mur de le rendre mitoyen, en remboursant au maître du mur la moitié de sa valeur ou la moitié de la valeur de la portion qu'il veut rendre mitoyenne, et moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti.

C'est en vertu de cet article qu'un particulier voisin d'un bien domanial peut acquérir la mitoyenneté du mur dépendant de ce bien.

DEUXIÈME CATÉGORIE. — Aliénations échappant à la règle de la publicité et de la concurrence à cause du droit de préférence reconnu à certains particuliers.

Première hypothèse. — Rétrocession de terrains expropriés.

Il peut se faire que le travail public qui avait motivé l'expropriation ne s'effectue pas ; dès lors, rien ne s'oppose à ce qu'on restitue au propriétaire dépossédé la propriété qui lui avait été enlevée en vue précisément de donner satisfaction à un intérêt public.

Du moment que cet intérêt ne se manifeste pas par une prise de possession effective du terrain, il y a tout avantage pour la partie expropriante à se défaire de ces parcelles qui agrandissent inutilement son domaine privé, et

des considérations d'équité lui imposent de s'adresser en premier lieu au propriétaire dépossédé, en lui offrant de reprendre, moyennant indemnité, son ancien immeuble. Ce motif d'équité se trouve développé dans un rapport fait en 1833, à la Chambre des Députés, par M. Legrand, et il est devenu l'article 60, § 1, de la loi du 7 juillet 1833. A son tour, la loi du 3 mai 1844 a reproduit cette disposition dans son article 60, complété par les deux articles suivants. L'ordonnance du 22 mars 1835 a réglementé l'application de ces dispositions.

Nous connaissons maintenant l'origine de ce droit de préemption ou de rétrocession, et les motifs qui l'ont fait admettre par le législateur ; il faut rechercher quelle est la nature de ce droit. Le droit de préemption constitue-t-il un véritable privilège au sens juridique du mot ? La négative n'est pas douteuse. Le privilège comporte, en effet, un droit de préférence et un droit de suite ; or, ici, il n'y a pas de droit de suite, et lorsque son immeuble a été vendu, l'ancien propriétaire dépossédé ne peut le revendiquer. A-t-il, du moins, un droit de préférence ? Nous le pensons, et il peut exercer ce droit dès que la partie expropriante renonce à utiliser le terrain.

Le propriétaire qui n'a pas renoncé à son droit de préemption peut l'exercer à trois conditions :

1° Il faut que les terrains aient été acquis soit à l'amiable, soit par un jugement d'expropriation, mais après une déclaration d'utilité publique ;

2° Il faut, de plus, que ces terrains soient restés inutilisés par l'administration. Celle-ci, en effet, est libre de les affecter à un travail public autre que celui en vue duquel la déclaration d'utilité publique a été prononcée ;

3° Enfin, l'expropriant doit renoncer, d'une façon définitive et absolue, à l'utilisation des terrains, et cette renonciation peut être soit expresse, soit implicite.

Deuxième hypothèse. — Étude du droit de préemption.

Nous allons grouper ici trois dispositions législatives(1).

a) L'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçu :

« Au cas où, par des alignements arrêtés, un propriétaire pourra recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Au cas où le propriétaire ne voudrait pas acquérir, l'administration est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux ».

b) L'art. 19 de la loi du 21 mai 1836, qui permet aux propriétaires riverains, en cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, d'acquérir la portion de ce chemin ainsi abandonné.

c) L'art. 3 de la loi du 24 mai 1842, relatif à la suppression ou à la déviation des routes nationales, qui permet à l'administration de mettre en demeure les propriétaires riverains d'acquérir chacun en droit soi les parcelles attenantes à leurs propriétés.

Comme on peut le remarquer, c'est en cas de rétrécissement d'une voie publique que, d'après l'article 53 de la loi de 1807, le droit du propriétaire est le plus absolu. Cet article, en effet, dont la portée est générale et s'applique à toutes les voies de communication en cas d'alignement, oblige l'administration à vendre au riverain seul, et, si celui-ci s'abstient, on est obligé de l'exproprier.

Dans les deux autres cas, au contraire, le propriétaire n'a qu'un simple droit de préférence ; s'il s'abstient après une mise en demeure, il est déchu, et l'administration peut disposer librement des terrains.

(1) Voir le traité du Domaine public de M. de Récy.

Quelle est, dans ces différentes hypothèses, la nature du droit des propriétaires riverains, droit connu sous le nom de droit de préemption? Il n'est pas douteux que le propriétaire n'ait un droit, bien qu'on l'ait contesté; les textes rappelés sont suffisamment précis, et la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation est bien fixée sur ce point. Ce droit est-il réel ou personnel? Rappelons qu'on peut faire valoir un droit réel contre tout acquéreur; au contraire, un droit personnel ne peut se résoudre qu'en dommages-intérêts.

La Cour de Dijon, par un arrêt en date du 3 mai 1871, en fait un droit réel; il serait plus exact d'en faire un droit personnel d'une nature spéciale, puisqu'il reste attaché à l'immeuble.

Si une vente a été faite au mépris du privilège du riverain, on ne peut que demander à l'administration de résilier cette vente, et, à défaut, l'actionner en dommages-intérêts (1).

En résumé, on peut définir le droit de préemption la faculté accordée au riverain d'une voie publique déclassée en tout ou partie, d'acquérir les parcelles contigües à sa propriété à l'exclusion de toute autre personne (au cas d'alignement), ou par préférence à toute autre personne (dans les autres cas). Ce droit se justifie par une considération d'équité; on veut éviter de boucher les jours ou les issues du propriétaire riverain. Le droit de préemption suppose trois conditions :

- 1° Il faut que celui qui l'invoque soit un riverain ;
- 2° Il doit être propriétaire ;
- 3° Il faut que la parcelle retranchée provienne d'une voie publique à laquelle il avait accès.

(1) Conseil d'État, 17 juillet 1843, commune de Chailly. *Recueil des arrêts du Conseil*, 1843, p. 372.

Le droit appartient aux riverains chacun en droit soi, c'est-à-dire que les terrains sont partagés d'après des lignes perpendiculaires à l'axe de la route. L'indemnité due est fixée par le jury d'expropriation s'il s'agit de routes nationales et en cas d'alignement. (Avis du Conseil d'État du 1^{er} avril 1841.) Elle est déterminée par une expertise pour les chemins vicinaux et ruraux.

TROISIÈME CATÉGORIE. — Aliénations échappant à la règle de la publicité et de la concurrence pour des raisons d'ordre général.

Il convient de ranger dans cette catégorie :

1^o Les cessions réciproques de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 permettant à l'État de céder des portions d'anciennes voies de communication devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture de nouvelle route, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de routes neuves devront être exécutées ;

2^o Les cessions de terrains domaniaux usurpés (loi du 20 mai 1836). C'est la loi du 20 mai 1836, loi prorogée le 10 juin 1847, qui a autorisé le gouvernement à consentir ces concessions. Comme l'explique M. Perriquet (1), ce genre de concession tout à fait anormal s'expliquait par des considérations d'intérêt public. On se trouvait en présence de possessions irrégulières mais anciennes, et l'exercice rigoureux des droits de l'État aurait été une cause de troubles. On a donc préféré régulariser cette situation et transiger avec les possesseurs. Les formalités de ces concessions se trouvaient dans l'ordonnance du 14 décembre 1837. La concession devait être précédée d'une estimation préalable, et le prix était payable par cinquièmes. Il faut rapprocher de ces concessions, les cessions de

(1) Perriquet, *Les contrats de l'État*.

gré à gré de parcelles distraites du service forestier en Algérie et consenties, après avis de la section des Travaux publics, du Conseil d'État ;

3° Les concessions dont parle l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. Cet article est ainsi conçu : « Le gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents quant à tous ceux de ces objets qui forment propriété publique et domaniale. » Cet article mêle dans ses dispositions les concessions domaniales de lais et relais de la mer et de marais, et les concessions du droit d'endiguage et de créments futurs.

Concessions domaniales proprement dites. — Ce sont les concessions de lais et relais de la mer et les concessions de marais.

Les lais et relais diffèrent des rivages de la mer en ce qu'ils ne sont pas recouverts par le flot. Les lais sont les alluvions, et les relais les terrains abandonnés par les eaux (1). Ce sont des dépendances du domaine privé de l'État tandis que le rivage de la mer, au contraire, fait partie du domaine public maritime.

Il est nécessaire d'indiquer ici que l'Administration du Domaine ne considère comme concession domaniale que la concession des lais et relais de la mer, autorisée par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 (2). « Sans doute, dit-on, lorsque l'État vend un lai de mer à un particulier sans lui imposer de travaux d'endiguage, il ne stipule que comme contractant ordinaire ; mais la pratique a conservé à ce contrat le nom de concession, parce qu'il lui a été appliqué par la loi de 1807 elle-même. »

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*.

(2) *Revue de l'enregistrement* du 1^{er} juillet 1894.

L'instruction ministérielle du 1^{er} avril 1879, relative aux modes d'aliénation des immeubles de l'État, n'emploie pas le terme de concession domaniale ; après avoir parlé de la vente aux enchères publiques, elle examine dans un titre spécial tous les modes d'aliénation autres que la vente aux enchères, et elle range sous cette rubrique :

- 1^o L'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 2^o Les cessions de mitoyenneté ;
- 3^o La rétrocession de terrains expropriés ;
- 4^o La cession du sol des voies publiques déclassées ;
- 5^o L'alignement ;
- 6^o Les concessions de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 ;
- 7^o Les cessions réciproques de la loi du 20 mai 1836 ;
- 8^o L'échange.

Nous croyons plus exact de grouper ensemble ces différents procédés d'aliénation et de les désigner sous le nom de concession. C'est d'ailleurs ce qu'a fait M. Ducrocq dans son traité des ventes domaniales.

En vertu de cet article 41, le Gouvernement peut aliéner de gré à gré les lais et relais de la mer, et M. Challan, orateur du Tribunat, exposa, en 1807, au Corps législatif, le motif de cette dérogation au principe de la vente aux enchères. « Si l'on considère, disait-il alors, que la nature des biens désignés par cet article ne permet pas de les soumettre aux hasards de la concurrence, soit parce qu'ils sont dépendants des travaux faits ou à faire, soit parce qu'ils ne peuvent être acquis que par ceux qui jouissent des propriétés adjacentes, on sentira la nécessité de donner au gouvernement la faculté d'en disposer d'une manière utile au trésor public et avantageuse aux particuliers. »

Notons que c'est là une simple faculté pour lui, et qu'il est libre de recourir, s'il le préfère, à la vente aux enchères avec publicité et concurrence. En fait, ces ventes ont

été très souvent usitées (1). Les marais dont il est question ici sont ceux dont l'État est devenu propriétaire par l'un des modes d'acquisition du droit commun ou dont une portion lui est abandonnée après dessèchement en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 28 juillet 1860. Les formalités de la concession gratuite se trouvent contenues dans l'ordonnance du 23 septembre 1825 et sont détaillées dans l'instruction ministérielle n° 2618, en date du 1^{er} avril 1879.

Les dispositions de l'ordonnance de 1825 doivent être complétées par celles des décrets des 16 août 1853 et 8 septembre 1878 concernant les attributions de la Commission mixte des travaux publics. Après une instruction préalable, une enquête, une expertise, le Ministre des Finances autorise la passation d'un acte administratif ratifié par un décret rendu en Conseil d'État. La loi du 6 décembre 1897 permet au Ministre des Finances de consentir définitivement les concessions lorsque le prix à verser au trésor ne dépasse pas 2,000 francs.

Concessions sur le domaine public maritime et fluvial. — Le texte sur les concessions d'endigage et de créments futurs est l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. On s'accorde généralement pour reconnaître que le concessionnaire n'a ici qu'un droit de propriété éventuel (2). Le Conseil d'État, appelé à délibérer sur la nature des droits résultant de ces concessions d'endigage, dans un avis en date du 29 juin 1881, a répondu que le concessionnaire acquerrait la propriété des terrains à dater du jour où ils cessaient de dépendre du domaine public. Par suite,

(1) M. Ducrocq expose qu'un projet de loi, qui n'aboutit pas, d'ailleurs, fut préparé en 1835 pour faire, de la vente aux enchères, l'unique mode d'aliénation des lais et relais.

(2) Ducrocq, *Cours de droit administratif*.

ces concessions ne constituent pas une atteinte à l'inaliénabilité du domaine public : ce qu'on concède c'est le droit de faire des travaux, d'élever des digues, etc., et de conquérir les terrains soustraits à l'action des eaux à la suite de ces travaux. En pratique, on distingue la concession d'endiguage de celle de créments futurs. Dans le premier cas, les travaux sont obligatoires, ils sont facultatifs dans le second. M. Picard critique cette distinction que l'on fait entre les concessions d'endiguage et celles de créments futurs. Il fait remarquer avec raison que l'article 41 ne prévoit que la concession du droit d'endiguage et que le mot « droit » n'est pas synonyme d'obligation (1).

Les concessions avec obligation ou faculté d'endiguage ne peuvent être accordées qu'aux riverains. Comme l'a expliqué le tribun Challan au Corps législatif, c'est précisément l'impossibilité d'accorder à d'autres qu'aux riverains le droit d'endiguage qui a fait admettre ici la dérogation au principe de l'adjudication.

En dehors de ces cas exceptionnels que nous venons de signaler, où un décret est suffisant, il faut une loi, et l'on s'explique très bien cette obligation pour autoriser les concessions de biens domaniaux, car on n'a plus la garantie de la publicité et de la concurrence. Généralement, cette loi est précédée d'une expertise contradictoire, ce qui permet au législateur de statuer en connaissance de cause.

Des concessions à titre gratuit. — Nous arrivons maintenant à l'examen sommaire des concessions à titre gratuit. Elles ne peuvent être accordées que par une loi, comme pour les concessions à titre onéreux, et il n'existe aucune dérogation à cette règle, qui est absolue. Ces concessions à titre gratuit sont faites le plus souvent à des

(1) Picard, *Traité des Eaux*, t. V, p. 67.

départements, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique, en vue de donner satisfaction à un intérêt général. C'est ainsi que des concessions furent accordées aux établissements charitables (loi du 16 vendémiaire an V), aux fabriques (arrêté du 7 thermidor an XI), à l'Université (décret du 11 décembre 1808), aux départements et aux communes (décret du 9 avril 1811 ; décret du 23 avril 1810). Ce dernier texte donna en toute propriété, aux communes, les casernes et bâtiments militaires. La loi du 15 mai 1818 les déchargea des frais d'entretien et leur fit verser au Trésor une redevance annuelle par homme et par cheval. En Algérie, c'est le décret du 4 novembre 1848, qui a concédé gratuitement aux communes les édifices et les bâtiments domaniaux occupés pour les services de l'administration municipale. Le décret du 11 décembre 1808 a donné à l'Université tous les biens meubles et immeubles des anciennes universités et collèges. La loi du 7 août 1850 a rendu à l'État les biens de l'Université. Plus tard, le décret du 9 avril 1811 concéda aux départements ou communes la propriété des édifices occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique. C'est en ce qui concerne ces derniers bâtiments qu'il y a une antinomie avec le décret de 1808. Un premier système soutient que le décret de 1811 a abrogé celui de 1808. Un autre, qui est celui du Conseil d'État, décide que ces deux décrets s'appliquent à des biens différents. Celui de 1808 a remis à l'Université les bâtiments ayant appartenu à des corporations enseignantes.

Celui de 1811 a donné aux communes les édifices d'une autre origine affectés au service de l'instruction publique (1).

Il importe de ne pas confondre avec l'aliénation des

(1) Conseil d'État, 22 juillet 1881. Lycée Louis-le-Grand. *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1884, p. 727.

biens domaniaux et en particulier avec la concession, l'affectation de ces mêmes biens à un service public.

Cette affectation, qui s'effectue d'après les règles prescrites par l'ordonnance du 14 juin 1833, n'emporte nullement translation de propriété, et elle a un caractère précaire qui permet au gouvernement de la faire cesser à toute époque. La jurisprudence est fort nette à ce sujet (1).

Par contre, les affectations forestières, aujourd'hui supprimées par l'article 58 du Code forestier, pouvaient être regardées comme de véritables concessions.

Un grand nombre de concessions à titre gratuit ont été consenties à la ville de Paris à charge par elle d'entreprendre des travaux d'utilité publique et d'embellissement. Citons notamment la loi du 20 août 1828 qui cède à la ville l'avenue des Champs-Élysées, les lois du 8 juillet 1852, du 22 juin 1854 et du 2 mai 1855 qui y ajoutent le promenoir de Chaillot et les carrières de Passy, les lois du 7 mai 1836, du 23 mars 1842 qui font abandon de l'ancienne salle de l'Opéra et de l'église de la Madeleine, les lois des 8 juillet 1852 et 2 mai 1855 qui concèdent à la ville le bois de Boulogne et la loi du 24 juillet 1860 qui lui donne le bois de Vincennes.

Des libéralités ont été faites dans des conditions analogues à un grand nombre de villes (2). En dernier lieu, une loi du 27 mai 1889 a remis gratuitement aux villes, et sous certaines conditions, des terrains provenant des anciennes places de guerre déclassées.

Des concessions à titre gratuit ont été faites aussi à des collectivités d'habitants. C'est ainsi que les lois du

(1) Conseil d'État, 21 juillet 1827 ; 13 janvier 1847 ; 22 juin 1854 ; 12 mars 1875 ; 27 avril 1888.

(2) Loi du 22 avril 1832, le Havre ; loi du 24 juillet 1860, Rennes ; loi du 20 juin 1854, Marseille (terrains de l'ancien lazaret).

22 mars 1806 et du 21 avril 1832 autorisèrent une concession consentie en faveur des habitants de la commune d'Esserts et du hameau de Charbonnière (Yonne), portant sur des terrains dépendant de l'ancienne abbaye de Regny, terrains qui avaient été défrichés par ces habitants (1).

Les établissements publics, autres que l'État, peuvent-ils faire des concessions gratuites des biens qu'ils possèdent ? Oui, sous la réserve des droits de contrôle qui appartiennent à l'autorité supérieure. Notons cependant que les Conseils généraux (loi du 10 août 1871 art. 46), statuent définitivement sur l'aliénation des propriétés départementales qui ne sont pas affectées à certains services publics énumérés dans ce même article. Cette aliénation pourrait donc se faire à titre gratuit si le Conseil général en décidait ainsi. Toutefois le Pouvoir exécutif aurait le droit d'annuler cette délibération si elle avait été prise en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Quant aux aliénations de propriétés communales, elles doivent être approuvées par le préfet (loi du 5 avril 1884, art. 68 et 69). Il arrive souvent que des aliénations à titre gratuit sont consenties par les communes : c'est ainsi que pour honorer la mémoire des grands hommes, on concède à perpétuité, dans des cimetières (dépendances du domaine privé communal), l'emplacement nécessaire pour la sépulture ou un monument funéraire. Mais le plus généralement, les aliénations gratuites faites par les communes ont le caractère d'offres de concours, et leur contentieux est alors celui des marchés de travaux publics.

Maintenant que nous avons précisé le sens du mot « de concessions domaniales » il faut indiquer très sommairement quelle est la juridiction compétente pour statuer sur les difficultés relatives à ces concessions.

(1) Perriquet, *Les Contrats de l'État*.

Contentieux des concessions domaniales. — On sait que le contentieux administratif comprend l'ensemble des litiges dont la connaissance appartient aux tribunaux administratifs. L'administration accomplit d'une part des actes de puissance publique, de l'autre des actes de gestion. Le contentieux administratif, par nature, est relatif aux actes de puissance publique (1). Quant aux actes de gestion, ils ne relèvent des tribunaux administratifs que s'il y a des textes formels donnant compétence à ces tribunaux ; tel est le cas, par exemple, pour les ventes domaniales ; mais en principe le contentieux de ces actes est judiciaire (2). Toutefois, comme l'expose M. Laferrière, il y a certains actes de gestion se rattachant si étroitement à l'exercice de la puissance publique que la compétence est administrative. C'est ce qui a lieu pour les concessions ou permissions sur les dépendances du Domaine public.

En ce qui touche les concessions domaniales, le contentieux est judiciaire. Les tribunaux civils sont compétents, et ils appliquent l'acte de concession lorsqu'il est clair, ou lorsqu'il a été interprété par l'autorité administrative. C'est, en effet, à cette dernière qu'il appartient d'interpréter des actes administratifs, et c'est à ce point de vue que l'on peut dire que la concession domaniale constitue un contrat *sui generis* propre au droit public. Seule, l'autorité administrative peut interpréter le contrat, examiner si les conditions prescrites ont été exécutées et dire si le concessionnaire est devenu propriétaire.

Relativement aux concessions prévues dans l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, les contestations portant

(1) Ces affaires échappent de plein droit aux tribunaux judiciaires en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. (Lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III).

(2) Cass. civ. 8 janvier 1861. Azéma, D, 1861, 4-116, et nombreux arrêts postérieurs.

sur la propriété des lais de mer relèvent des tribunaux judiciaires. Pour l'interprétation et l'application des actes de concession, la compétence est administrative et appartient :

1° Aux Conseils de préfecture s'il s'agit de lais ou de relais déjà formés ;

2° A l'autorité concédante (c'est-à-dire au Ministre des Finances sauf recours au Conseil d'État) s'il s'agit de lais de mer non parvenus à maturité (1).

La règle est la même quand il s'agit de concessions faites à titre gratuit, que ces concessions aient été consenties par une loi ou par un décret. On sait, en effet, que la forme législative donnée à un acte administratif n'en change pas la nature (2).

Cette interprétation, en dehors d'un litige né et actuel, ne peut être demandée que par le Ministre compétent.

L'affaire Pallix, qui a donné lieu à plus de 25 décisions et qui a duré plus de 50 ans, nous donne un exemple des règles de compétence à suivre au sujet des concessions domaniales. Cette affaire, célèbre dans les annales judiciaires (la première décision de justice est du 6 janvier 1835 et la dernière date du 4 juillet 1882), aboutit à une transaction approuvée par la loi du 21 avril 1888. Il s'agissait d'une concession des grèves et rivages de la mer, près le Mont Saint-Michel, d'une superficie de 2,300 hectares, accordée par un arrêt du Conseil du roi le 20 juin 1769. Si dès le début des difficultés, on

(1) Tribunal des Conflits, 1^{er} juillet 1850, de Gouvello. — Conseil d'État, 31 mai 1851, Duhamel.

(2) Conseil d'État, 24 décembre 1845, de Nazelles. — Tribunal des Conflits, 22 avril 1882, Hédouin. — Tribunal des Conflits, 13 décembre 1883, Templeuve. — Conseil d'État, 2 mai 1884, Hédouin. — Conseil d'État, 23 novembre 1888, département de Constantine. — Conseil d'État, 22 février 1895, ville de Saint-Quentin.

avait saisi le Conseil d'État d'une demande en interprétation de l'acte de 1769 afin de bien déterminer le sens et la portée de cet acte, les tribunaux judiciaires n'auraient eu qu'à l'appliquer purement et simplement, et l'État n'aurait pas eu à payer les indemnités considérables qu'il dut verser.

Les concessions de terres domaniales aux colonies donnent lieu aux mêmes règles de compétence. Quand la propriété privée est constituée, si la contestation porte sur cette propriété, c'est aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de statuer. S'agit-il d'interpréter l'acte de concession, de rechercher si les conditions prescrites ont bien été remplies, c'est la juridiction administrative qui est alors compétente (1). La plupart des textes de concessions renferment d'ailleurs une clause spéciale indiquant que les contestations entre le concédant et le concessionnaire seront tranchées par la voie administrative.

(1) Conseil d'État, 16 avril 1886, Astier. *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, p. 339. — Conseil d'État, 10 mai 1855, Azéma. — Conseil d'État, 18 novembre 1858, Crespin.

PREMIÈRE PARTIE

CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES SUR L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES AUX COLONIES

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE DE LA QUESTION DE L'APPROPRIATION DU SOL AUX COLONIES.

Les colonies sont des contrées soumises à la domination d'un pays appelé métropole, et qui en est plus ou moins éloigné. Cette définition est, à notre avis, une des meilleures que l'on puisse donner, car elle est suffisamment large pour comprendre les différents types de colonies. Celles-ci présentent en effet des caractères différents suivant les motifs qui poussent un peuple à coloniser.

Ces motifs peuvent se ramener à quatre :

1^o Il y a d'abord le goût des aventures, et l'esprit d'entreprise ;

2^o Nous trouvons ensuite le désir des richesses. C'est ainsi que les Espagnols et les Hollandais ont été amenés à coloniser. Les uns voulaient avant tout trouver de l'or, les autres monopoliser le commerce des épices. Ce motif commercial, comme le fait remarquer Lucas (1), donne à

(1) C. P. Lucas, *Introduction to a historical geography of the British Colonies*. Oxford, 1887.

la colonisation un caractère rationnel. On ne va plus à l'aventure et au hasard comme on le fait quand on est poussé uniquement par le goût des voyages, on recherche au contraire les contrées où le commerce peut donner des résultats satisfaisants, on s'associe parce qu'on constate que des hommes associés réussissent plus facilement, et l'on assiste ainsi à la formation des compagnies de colonisation. L'intervention de l'Etat se manifeste alors ; par la force même des choses, l'Etat est amené à prendre part à la conquête des territoires nouveaux et à leur mise en valeur ;

3° Le troisième motif comprend les causes politiques, sociales ou religieuses. C'est à la suite de querelles politiques que les colonies grecques se sont formées, une fraction des citoyens abandonnait la cité, et le nom générique de ces colonies *αποίκια* indique d'une façon très nette que les fondateurs des colonies grecques n'avaient pas d'autre objet en vue que de quitter leur patrie d'origine. Ce sont des causes religieuses qui ont obligé les Puritains à s'expatrier aux Etats-Unis et à fonder les colonies anglaises d'Amérique. Ces causes religieuses ont eu autrefois une importance considérable : les Espagnols, notamment, en s'emparant de territoires nouveaux, avaient pour objectif la conversion des indigènes au christianisme ;

4° Le quatrième motif est le besoin d'extension. Quand la population augmente dans un pays, ou quand les moyens d'existence deviennent insuffisants, les habitants songent alors à s'expatrier et à se rendre dans des contrées où les conditions de la vie sont moins dures. C'est ainsi que les Irlandais émigrent aux États-Unis, les Écos-sais et les Allemands dans l'Amérique du Nord, les Basques et les habitants des Basses-Alpes dans l'Amérique du Sud.

Il était utile de signaler ces mobiles de la colonisation. Il est clair en effet que la question de l'appropriation des terres incultes ne se posera pas tant que le motif déterminant sera soit le goût des aventures, soit le désir de trafiquer. Ce problème, au contraire, aura une grande importance lorsque les colons quitteront la mère-patrie sans esprit de retour et s'installeront définitivement dans la contrée nouvelle choisie par eux. Or chez les nations modernes, pendant longtemps, on n'a vu dans les colonies que de simples comptoirs commerciaux, et c'est ce qui nous explique pourquoi le problème de l'aliénation des terres domaniales a paru de peu d'intérêt. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui, et nous aurons l'occasion de l'expliquer. Chez les peuples anciens, au contraire, la question de l'appropriation du sol dans les colonies s'était posée d'assez bonne heure. C'est ainsi que les Phéniciens et les Carthaginois, bien que préoccupés avant tout de faire le commerce, avaient en Lybie des colonies agricoles où les terres étaient données aux citoyens pauvres (1).

Chez les Grecs, à côté des *αποικίαι*, ou colonies de citoyens dont nous avons parlé, il y avait des *κληρουκίαι* comprenant des lots de terres concédés par le gouvernement athénien aux citoyens victorieux. Ces derniers résidaient à Athènes où ils dépensaient les revenus de ces terres qui leur étaient servis par leurs intendants.

Chez les Romains, peuple guerrier et agriculteur, le problème foncier eut une grande importance. Les colonies étaient exclusivement l'œuvre de l'Etat : elles se composaient de lots de terres situés dans les pays conquis concédés par le gouvernement en vue de maintenir les vaincus sous le joug romain, et de venir en aide aux classes pauvres de Rome. Les anciennes colonies romaines furent

(1) Lucas, op. cit.

simplement des postes militaires ou garnisons établies en Italie au milieu des peuples latins. Plus tard, on vit succéder aux colonies de citoyens, des colonies latines fondées d'après les mêmes règles. Avec les Gracques, la colonisation romaine entre dans une phase nouvelle : on chercha à améliorer la situation de la plèbe et c'est dans ce but qu'on lui donna des terres. La première colonie romaine ainsi établie au-delà des mers fut celle de Carthage. Enfin, avec Sylla, la colonisation romaine reprit le caractère exclusivement militaire qu'elle avait au début. Les colonies étaient des garnisons : on donnait des terres aux soldats en échange de leurs services.

De nos jours, la colonisation russe présente des caractères identiques et doit être rapprochée de la colonisation romaine.

Au Moyen-Age, la question de l'appropriation des terres perdit toute importance : les Républiques de Venise et de Gènes n'avaient en vue que le commerce. Il en fut de même des Espagnols, des Portugais et des Hollandais, et c'est seulement au XVIII^e siècle, avec la colonisation française et anglaise, que l'on se préoccupa des règles à suivre pour l'aliénation des terres incultes, règles que nous examinerons bientôt.

Nous avons dit qu'aujourd'hui la question de l'appropriation du sol présentait un grand intérêt. En effet, les colonies exclusivement commerciales, où des négociants installés sur la côte se bornent à fonder des comptoirs, sont rares. On veut, à l'heure actuelle, exercer une action plus profonde sur le pays colonisé et la division rationnelle à faire parmi les colonies est la suivante :

1^o Il y a d'abord la colonie de peuplement dont le climat se rapproche de celui de la mère-patrie, et où les habitants du pays colonisateur peuvent se livrer sans danger à la culture de la terre. Dans ces colonies, le problème

foncier est des plus importants, et il se pose un des premiers ;

2° Il y a ensuite les colonies d'exploitation, où l'on cultive les produits exotiques et où l'Européen ne saurait sans danger travailler lui-même le sol. Ces colonies, primitivement, ont été de simples comptoirs commerciaux, et le Sénégal en est le type. On s'est borné pendant longtemps à trafiquer avec les indigènes et à faire des échanges afin de se procurer les denrées exotiques. Aujourd'hui, on veut activer la production de ces denrées, et l'Européen, de trafiquant qu'il était, se transforme maintenant en chef de culture.

La question de l'appropriation des terres, longtemps négligée dans ces colonies, devient donc de plus en plus importante et mérite de faire l'objet d'une étude spéciale. De plus, cette question présente un grand intérêt pour notre pays. En 1815, la France ne possédait plus que des débris de son ancien empire colonial, d'une superficie inférieure à 100,000 kilomètres carrés. Mais le travail de reconstitution commença presque aussitôt : en 1875 notre domaine colonial était de 450,000 kilomètres carrés, et en 1895 il s'étendait sur une superficie de 8,350,000 kilomètres carrés et renfermait 35 millions d'habitants (1). Ce qui a caractérisé, en effet, la fin du XIX^e siècle, c'est ce courant spontané et irrésistible qui a contraint les nations européennes à faire de la politique coloniale (2) et qui les a dirigées vers des contrées jusqu'alors inconnues, peu peuplées ou habitées seulement par des races non civilisées. Comme le constate M. Gabriel Charmes (3), « le temps n'est plus où il suffisait

(1) Voir le rapport de M. Lavertujon au Sénat sur les grandes Compagnies de colonisation, 1895.

(2) Gide, *A quoi servent les colonies ?*

(3) Gabriel Charmes, *La Colonisation chez les peuples modernes*.

« d'être une grande nation en Europe pour être assuré de
« l'avenir et pour tenir dans l'histoire une place prépon-
« dérante. La lutte des peuples et des races a le globe
« entier pour théâtre, chacun s'avance à la conquête des
« territoires inoccupés ».

En présence d'un mouvement d'un caractère aussi universel, la France ne pouvait rester à l'écart, et voir les autres nations grandir autour d'elle sans rien tenter de son côté; elle devait chercher elle aussi, à se développer et à étendre dans la mesure du possible son action civilisatrice. D'ailleurs, les causes de cette expansion coloniale sont, comme le démontre M. de Lanessan (1), des causes purement économiques tenant aux nécessités commerciales et industrielles des nations européennes. La France, en cherchant à créer pour son industrie et ses capitaux de nouveaux débouchés dont le besoin se fait sentir de plus en plus, ne fait qu'obéir à une loi nécessaire de la vie des peuples (2). C'est ce qu'expliquait également le Ministre des Colonies en 1895 lorsqu'il disait : « La France, en poursuivant sa politique coloniale, a cherché à s'assurer des réserves pour les luttes économiques de l'avenir (3). »

La politique coloniale de notre pays était donc nécessaire, et elle se justifie amplement :

1^o Par des considérations d'ordre économique ;

2^o Par l'obligation où nous étions de ne pas nous laisser devancer par les autres États de l'Europe. Il fallait indiquer ici, au début de notre étude, ce phénomène de l'expansion coloniale et en signaler les causes. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette question qui n'a plus

(1) De Lanessan, *L'expansion coloniale de la France*, 1886.

(2) De Lanessan, Discours prononcé en 1897 à la Société française de colonisation.

(3) Discours de M. Chautemps, Ministre des Colonies, en 1895.

d'ailleurs qu'un intérêt historique, car à l'heure actuelle on peut dire que notre domaine colonial, sauf quelques rectifications de frontières, est déterminé et même définitivement constitué dans son ensemble.

Voici quelles sont, aujourd'hui, les possessions coloniales françaises :

I. *En Amérique* : Les îles Saint-Pierre et Miquelon, les Antilles (la Guadeloupe, la Martinique et leurs dépendances), la Guyane française.

II. *En Afrique* : L'Algérie et la Tunisie, le Sénégal, le Soudan, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Dahomey et leur hinterland ; le Congo français avec le Gabon et l'Oubanghi ; Obock, la Réunion, Madagascar, Mayotte, les Comores, les îles Kerguelen.

III. *En Asie* : Les établissements de l'Inde, l'Indo-Chine.

IV. *En Océanie* : La Nouvelle-Calédonie et ses dépendances et les établissements français de l'Océanie (Tahiti, les Marquises, les îles Tuamotu, Tubuaï, etc.).

Il importe de remarquer que la plupart de ces colonies sont des colonies d'exploitation. La France ne possède guère, en fait de colonies de peuplement, que l'Algérie, la Tunisie et la Nouvelle-Calédonie. Toutes ces possessions sont aussi, pour la plupart, administrées directement par le Gouvernement français. Il y en a, cependant, qui sont placées sous le régime du protectorat. C'est le cas, notamment, de la Tunisie, de plusieurs possessions au Sénégal, de notre possession de la côte des Somalis, de l'Annam, du Tonkin, du Cambodge, etc.

Le protectorat colonial présente des avantages considérables au point de vue politique, et il facilite singulièrement l'assimilation des indigènes. Toutefois, au point de vue particulier qui nous occupe, c'est-à-dire pour l'appropriation des terres, le protectorat est plutôt sinon un obs-

tacle, tout au moins une gêne. On sait, en effet, que ce qui caractérise le protectorat, c'est la disparition de la souveraineté extérieure d'une nation. Mais en théorie, le pays protégé conserve intacte sa souveraineté intérieure; rien n'est changé dans la législation du pays, et les Européens qui désirent acquérir des terres domaniales sont obligés de se soumettre aux règles de cette législation et de s'adresser au souverain indigène. Or celui-ci — l'expérience l'a démontré pour l'Annam et le Cambodge notamment — est loin de favoriser l'aliénation des terres et la mise en valeur du sol.

Seulement cet inconvénient du protectorat peut s'atténuer, car en pratique, le protectorat comporte une certaine diminution de la souveraineté intérieure, et l'administration française arrive à un moment donné, à faire prévaloir ses vues de manière à hâter la colonisation.

Ainsi que nous le disions, il y a un instant, la France a acquis en Asie et en Afrique des possessions importantes qu'il est nécessaire d'exploiter et de mettre en valeur. Ce qu'il s'agit d'entreprendre en un mot, c'est une œuvre colonisatrice.

Qu'est-ce donc que la colonisation? La colonisation peut se définir : l'action non pas superficielle mais profonde d'une métropole sur un territoire déterminé qui dépend d'elle et qu'elle veut exploiter. La colonisation consiste aussi dans l'action de la métropole sur une race indigène retardée. Elle comprend par suite deux choses : la culture de la terre et la culture des hommes.

C'est, comme on le voit, une œuvre complexe, extrêmement étendue et dont il est difficile de donner une théorie absolue puisqu'elle dépend du caractère du peuple colonisateur et de la nature du pays colonisé (1). Nous

(1) Dubois, *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, 1895.

laisserons absolument de côté l'examen de l'action civilisatrice sur les races indigènes et des procédés à employer dans le but d'exercer cette action. Nous n'étudierons pas même d'une façon complète le deuxième objet de la colonisation, savoir : l'action sur le sol. Cette étude sera uniquement consacrée à l'examen des procédés d'appropriation du sol.

Ce sera seulement l'un des aspects du problème foncier colonial qui nous occupera, et nous chercherons d'après quelles règles on a fait passer les terres vacantes du domaine de l'État dans le domaine des colons. L'autre face de ce problème foncier, c'est-à-dire l'étude du régime économique à donner à la propriété privée une fois constituée en vue de faciliter les transactions immobilières et de développer le crédit du colon ne sera pas envisagée dans cet ouvrage. On consultera avec profit sur ce sujet la communication de M. Massigli au Congrès International colonial de Paris en 1889.

L'intérêt de la question que nous nous proposons d'examiner n'échappera à personne, et voici comment M. Leroy-Beaulieu dans son ouvrage sur la colonisation chez les peuples modernes, l'apprécie : « Le régime des terres vacantes et leur mode d'appropriation est peut-être le point principal de tout système colonial. Selon que, sur ce point, on aura pris de bonnes ou de mauvaises mesures, on aura assuré ou découragé la culture et le peuplement du pays. »

M. Chailley-Bert, de son côté, dans son livre sur la colonisation de l'Indo-Chine, porte le jugement suivant : « Rien, peut-être, n'est si important dans un pays neuf que de bien organiser le régime des terres. La conquête a rendu le conquérant propriétaire de toutes les terres domaniales. Le choix du procédé par lequel il fera

« passer ces terres aux mains des colons est chose capitale (1). »

M. Pauliat exprime la même idée dans son remarquable rapport au Sénat sur les compagnies de colonisation, lorsqu'il dit : « Ce sont ces territoires inoccupés qui justifient
« les dépenses que fait une nation pour avoir des colonies,
« et toute la peine qu'elle se donne dans ce but. Car c'est
« seulement avec ces territoires à mettre en valeur et en
« culture qu'il lui est possible d'offrir des débouchés à ses
« nationaux et à leurs capitaux ; ce sont ces terres qui
« doivent être le fondement même de la colonisation du
« pays. »

Il résulte de tout ce qui précède que l'exploitation agricole a aux colonies une importance considérable. M. Cambon, alors gouverneur général de l'Algérie, le disait dans un discours : « A l'heure même où des destinées nouvelles, des destinées industrielles semblent
« s'ouvrir pour la colonie, je persiste à penser que l'avenir
« du pays est encore dans l'agriculture, car le développement de l'agriculture est la base véritable de la colonisation qui plante une population bien française de
« plus en plus nombreuse et bien attachée au sol. »

A notre avis, cette manière de voir est encore plus exacte quand il s'agit de colonies proprement dites, car là l'industrie n'existe pas encore et la main-d'œuvre est difficile à obtenir des populations peu adonnées au travail. Au contraire, le commerce est susceptible d'un développement considérable ; mais comme il s'alimente par l'exportation des produits du sol, on est amené tout naturellement à hâter et à développer la production de ces denrées exotiques, et c'est là précisément une œuvre agricole.

(1) Chailley-Bert, *La colonisation de l'Indo-Chine*.

On voit donc que l'exploitation et la mise en valeur des colonies doit se faire par l'agriculture d'abord (1). C'est de ce côté qu'il faut diriger tous nos efforts, et l'on ne peut s'empêcher d'être surpris en constatant le mauvais état de nos plantations, alors que des détaxes douanières favorisent particulièrement nos produits coloniaux et les mettent à même de lutter avec avantage contre les produits similaires étrangers. Actuellement, la France achète à l'étranger pour près de 4 milliard de francs de produits exotiques qu'elle pourrait et qu'elle devrait demander à ses colonies (2).

C'est ainsi que les colonies françaises nous fournissent 765,525 kilogrammes de café, alors que la consommation dépasse 65 millions de kilogrammes ; elles nous envoient 500,000 kilos de caoutchouc et il nous en faut près de 6 millions ; et il serait facile de multiplier ces exemples attristants. Nous devons donc essayer d'améliorer cet état de choses, et il y a beaucoup à faire dans cette voie.

Ce qu'il faut aux agriculteurs, ce sont des terres, et le problème qui se pose est de les faire passer aux mains des capitalistes qui désirent en tirer parti. C'est ici que l'État apparaît ; il est en effet propriétaire des territoires incultes (3) et c'est à lui que les colons s'adressent pour se procurer ces terres. Les colons pourraient, au lieu de s'adresser à l'État, traiter avec les indigènes. Mais en pratique ils ne peuvent pas toujours le faire. D'abord

(1) C'est également l'opinion de M. Leroy-Beaulieu. (L'Algérie et la Tunisie, 1897). Voici ce qu'il écrit à ce sujet : « L'industrie n'est pas la première forme du développement économique d'une contrée, il faut que l'agriculture la précède. »

(2) Voir le rapport très complet et très documenté de M. Siegfried sur le budget du Ministère des Colonies, 1897.

(3) Art. 713 C. C. Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État.

l'Européen dans un pays inconnu, au milieu de populations dont il ignore la langue et les mœurs, se trouve en butte à la méfiance et quelquefois à l'hostilité des naturels. Ceux-ci se refusent souvent à traiter avec lui. Ou bien, s'ils consentent à passer un contrat, comme la propriété foncière n'a le plus souvent qu'un sens vague à leurs yeux, ils aliènent avec facilité des terres sur lesquelles ils n'ont aucun droit. Ces transactions, qui peuvent aussi n'être pas loyales, sont une source de difficultés pour l'Européen. Ajoutons que celui-ci est obligé de payer parfois assez cher les avantages qu'on lui accorde. Pour tous ces motifs, le colon européen qui s'établit aux colonies a tout intérêt à ne traiter qu'avec l'État. Celui-ci lui accorde le plus souvent la terre à titre gratuit, et même, quand elle est aliénée à titre onéreux, le colon obtient un titre de propriété ferme qui le met à l'abri de toute éviction ultérieure.

L'intérêt de l'État, d'ailleurs, doit être d'interdire aux particuliers de traiter avec les indigènes. Il est d'une bonne politique de garantir à ces derniers la jouissance paisible des terres dont ils ont toujours eu la possession, et on évite de leur part tout sujet de mécontentement en les leur laissant. Les indigènes, en effet, séduits par les offres qu'on leur fait, peuvent se défaire de terres qui leur sont indispensables pour vivre, et quand, poussés par la misère, ils veulent les reprendre, on se trouve en présence d'une situation difficile. Rien n'est plus simple que d'éviter toutes ces difficultés en donnant à l'État seul le droit de traiter avec les naturels.

Mais les colons, sans traiter avec les indigènes, ne pourraient-ils pas se borner à occuper les terres incultes ? Du moment que ces terres n'appartiennent à personne et que personne ne peut revendiquer sur elles un droit de propriété, il n'y aurait, semble-t-il, qu'à laisser les

colons s'installer à leur guise et l'occupation serait alors le mode normal d'acquisition de la propriété.

Ce serait là sans doute une solution, mais il faut remarquer qu'elle serait purement théorique. L'État, il ne faut pas l'oublier, est propriétaire de ces terres incultes, et on en acquiert la propriété non par un mode original, mais bien par un mode dérivé. Nous aurons l'occasion d'examiner plus en détail ce droit de propriété de l'État dans le chapitre qui traitera du Domaine. Pour l'instant, bornons-nous à faire remarquer que la théorie de l'occupation serait détestable au point de vue de la colonisation. Elle permettrait à un particulier de s'emparer de terres beaucoup trop étendues pour qu'il puisse les mettre effectivement en valeur. Aussi tous les États ont-ils refusé d'admettre le procédé de l'occupation, et si aux États-Unis et en Australie nous avons vu des squatters s'installer à leur guise sur un sol qu'ils défrichaient, il faut faire remarquer qu'il y a là une situation de pur fait, d'un caractère exceptionnel, et qui s'est imposée au gouvernement anglais comme au gouvernement américain. Il résulte de tout ce que nous venons de dire que le colon désireux de se procurer des terres doit traiter avec l'État et ne saurait se passer de son concours.

Il faut, en effet, bien mettre en évidence ce rôle de l'État, parce que des économistes l'ont vivement critiqué, et ont surtout attaqué ce qu'ils nomment « la colonisation officielle ». Cette dernière expression est loin malheureusement d'avoir un sens bien précis. La colonisation est, en effet, une œuvre d'État ; propriétaire du sol, l'État en détermine les procédés d'aliénation : protecteur des indigènes, il s'occupe d'élever leur niveau intellectuel. Non seulement il assure la sécurité publique, mais encore il veille au développement économique de la colonie. Sans doute, la colonisation de l'État ne fait pas obstacle

à l'action des particuliers ; mais quand celle-ci est insuffisante ou fait défaut, l'État est bien obligé d'agir lui-même. D'ailleurs, ce que l'on critique en réalité, ce n'est pas l'intervention de l'État en matière de colonisation, ce sont les procédés souvent malheureux que l'État a employés.

CHAPITRE II

DE LA PROPRIÉTÉ DES TERRES VACANTES AUX COLONIES.

Ayant signalé l'importance de la question que nous allons étudier dans cet ouvrage, question relative à l'aliénation des terres vacantes, il est nécessaire maintenant d'indiquer à qui appartiennent ces terres. A ce sujet, nous aurions voulu présenter une statistique montrant d'une part la superficie approximative de chacune de nos colonies et de l'autre l'étendue des terres cultivées. Il nous a été impossible d'obtenir des chiffres suffisamment précis ; aussi nous contenterons nous d'évaluer approximativement la superficie cultivée des colonies françaises à 1,500,000 hectares ou 15,000 kilomètres carrés, chiffre indiqué par M. Cerisier dans son livre : *Impressions coloniales*. Or, l'étendue totale des possessions françaises dépasse 8 millions de kilomètres carrés, et même en défalquant la superficie qui n'est pas cultivable, il reste encore d'énormes espaces à mettre en valeur et à exploiter.

L'examen de la question de la propriété de ces terres nous intéresse, et il est clair, en effet, que les conditions et les formalités de l'aliénation varieront suivant l'autorité qui concède. Si c'est l'État qui est réputé propriétaire, il faudra se demander s'il est nécessaire de recourir à une loi, et si la législation en vigueur dans la métropole doit s'appliquer également aux colonies. Si cette qualité de propriétaire est reconnue à la colonie, il y aura lieu de

rechercher à quelles autorités locales il convient de donner le pouvoir de consentir les aliénations et dans quelles limites.

Au point de vue financier, la question de la propriété des terres vacantes aux colonies présente aussi de l'intérêt, et il importe de savoir si le produit des aliénations à titre onéreux figurera au budget de l'État ou bien au budget local. Ces terres domaniales dont l'aliénation va nous occuper font partie du domaine privé. Il y a lieu, par suite, de distinguer d'une façon précise le domaine public du domaine privé.

Font partie du domaine public : tous les biens du territoire français non susceptibles de propriété privée par leur nature et affectés à un usage public. Par exception, des biens susceptibles de propriété privée peuvent, en vertu d'un texte de loi formel, être rangés aussi dans le domaine public (1).

Ces dépendances du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ; elles n'ont point de propriétaire, et l'État, le département, la commune ou la colonie sont chargés, suivant les cas, de leur entretien et de leur conservation. C'est uniquement à ce dernier point de vue, d'ailleurs, qu'il y a intérêt à distinguer le domaine public national du domaine public départemental, communal ou colonial.

La meilleure division du domaine public est la suivante :

1^o Le domaine public maritime qui comprend la mer territoriale, le rivage de la mer, les cinquante pas géométriques aux colonies, les ports, hâvres et rades ;

2^o Le domaine public fluvial, comprenant toutes les rivières navigables et flottables en France, tous les cours

(1) C'est la définition généralement admise et à notre avis la plus juridique. Toutefois, il faut indiquer que sur la définition à donner du domaine public, il y a un grand nombre de systèmes.

d'eau sans exception en Algérie et aux colonies, les canaux, les ports fluviaux et les lacs ;

3° Le domaine public terrestre comprenant : les voies de communication, c'est-à-dire les routes nationales, départementales, la voirie urbaine, la voirie vicinale, les chemins ruraux reconnus, les chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local, les tramways.

Nous venons d'énumérer le domaine public proprement dit, c'est-à-dire celui qui ne comprend que des biens non susceptibles de propriété privée. Mais comme nous l'avons déjà indiqué, certains biens pouvant faire l'objet d'une propriété particulière rentrent, en vertu de dispositions formelles, dans le domaine public terrestre.

Ce sont d'abord : les remparts et les places de guerre (art. 546 C.) ; les églises et les bâtiments rendus au culte en 1801 (art. 12 de la Convention du 26 messidor an IX promulguée comme loi de la République le 18 germinal an X).

Il n'existe pas de domaine public mobilier, la loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments historiques assure seulement une protection particulière à certains objets mobiliers en les rendant inaliénables et imprescriptibles.

Il était nécessaire de rappeler d'une façon sommaire ces principes de la domanialité publique. Le domaine public de l'Etat aux colonies comprend : la mer territoriale, le rivage de la mer et les cinquante pas géométriques. Il faut y ajouter les remparts et les places de guerre. Les cours d'eau et les voies de communication font partie du domaine public colonial.

On désigne sous le nom de zone des cinquante pas géométriques, la portion de terrain qui s'étend depuis le rivage de la mer à l'endroit où les herbes commencent à croître, sur une longueur de 50 pas ou de 81 m. 20 cent.

Cette zone, appelée aussi les cinquante pas du roi a son origine dans des dispositions de l'ancienne monarchie. Elle a été imaginée afin de permettre aux navires de se ravitailler en bois et surtout en vue de la construction d'ouvrages de défense et de protection. Les cinquante pas géométriques n'existent qu'aux Antilles, à la Réunion, en Guyane et dans l'Inde. Obock, à cause de sa situation particulière les possède également.

Le domaine public maritime est donc plus étendu aux colonies que dans la métropole, où les lais et relais de la mer qui sont situés au-delà du rivage font partie du domaine privé national.

Il est regrettable que la législation coloniale ne dise rien des dépendances du domaine public de l'État aux colonies. Nous y avons compris les cinquante pas géométriques, et cependant, à la Réunion, le décret du 5 août 1839 les range dans les dépendances du domaine public colonial.

Voici à quel point de vue la question présente de l'intérêt : si le domaine public est inaliénable et imprescriptible, il n'est cependant pas improductif ; il peut y avoir des produits naturels, par exemple : l'herbe, les arbustes, et des produits civils provenant des concessions d'endiguage, de créments futurs et des occupations temporaires.

Les redevances seront pour l'État s'il s'agit du domaine public national ; or le décret de 1839 relatif à l'île de la Réunion accorde à la colonie le produit des permis d'établissement dans la zone des cinquante pas. Plusieurs auteurs en ont conclu que ce décret avait classé ainsi cette zone dans le domaine public colonial. Cette interprétation est à notre avis inexacte ; sans examiner ici la légalité du décret sur ce point, nous pensons qu'il y a là une situation analogue à celle qui est créée par les lois du 11 frimaire an VII art. 7

et du 5 avril 1884, (art. 133, § 7), permettant aux communes de percevoir les redevances des occupations temporaires sur les dépendances du domaine public fluvial. Or il n'est venu à personne l'idée de prétendre que ces lois ont fait passer ce domaine public fluvial dans le domaine public communal. Il en est de même ici ; le décret du 5 août 1839 abandonne à la colonie et aux communes les redevances pour les permis d'établissement ; cet abandon n'implique en rien que la zone des cinquante pas ait cessé d'être placée sous la surveillance de l'État, et en supposant que cette zone, dont l'utilité est contestée de nos jours, vienne à être supprimée, les terrains compris dans ce périmètre retomberaient dans le domaine privé de l'État, et non dans le domaine privé de la colonie. Le décret de 1839 a-t-il pu légalement consentir un abandon de redevances à la colonie ? Cela est douteux, et le tableau C de la loi du budget qui énumère les droits, produits et revenus dont la perception est autorisée ne renferme aucune disposition relative aux colonies, les autorisant à percevoir ces redevances.

Nous avons dit que le domaine public était inaliénable et imprescriptible ; il y a cependant deux cas exceptionnels où des droits privatifs (nous ne disons pas des droits de propriété) peuvent s'exercer sur les dépendances du domaine public. Ces cas dérivent :

1^o D'une concession antérieure à l'ordonnance de Moulins (février 1566) qui a posé la règle de l'inaliénabilité du domaine de la couronne ;

2^o D'une vente nationale ayant porté par erreur sur des dépendances de routes ou de cours d'eau navigables.

Dans deux de nos colonies, il existe un troisième cas exceptionnel où des droits privatifs sont accordés sur le domaine public. A la Guadeloupe et à la Martinique (Décrets du 21 mars 1882 et du 4 juin 1887) des conces-

sions en pleine propriété sont permises dans la zone des cinquante pas géométriques. Le décret du 21 mars 1882 décidait que les détenteurs de terrains bâtis (c'est-à-dire d'habitations ou de terrains clos attenant aux habitations) dans les villes, bourgs et villages sur la zone des cinquante pas géométriques réservés à l'État recevraient des titres de propriété définitifs et incommutables pour les terrains occupés antérieurement au 9 février 1827 et détenus paisiblement, ainsi que pour ceux occupés depuis cette époque conformément aux autorisations administratives.

Quant aux autres détenteurs de terrains bâtis, on devait leur remettre des titres de propriété après certaines formalités déterminées dans l'article 9 (affiches, enquêtes et avis des services intéressés). Toujours sur la zone des cinquante pas et dans l'intérieur des villes, bourgs et villages, le décret de 1882 autorise des concessions en toute propriété de terrains non bâtis. Ces concessions peuvent se faire à titre gratuit ou onéreux ; mais il faut, pour les accorder, un décret en Conseil d'État. Le produit des concessions à titre onéreux est versé au budget métropolitain, et non au budget de la colonie. Ces dispositions ont été étendues à la colonie de la Martinique par le décret du 4 juin 1887.

On s'explique facilement la raison d'être de ces deux décrets ; il est clair, en effet, que dans l'intérieur des villes et des agglomérations urbaines, il y a tout avantage à accorder des titres définitifs de propriété sur les terrains, bâtis ou non, compris dans les limites de la zone des cinquante pas. L'utilité des deux décrets est incontestable, mais il est permis de les critiquer au point de vue de la forme. Il fallait, selon nous, puisqu'il s'agissait de dépendances du domaine public, commencer par les déclasser ; ce déclassement faisait tomber les terrains en question dans le domaine privé et rien n'était plus correct ensuite

que de fixer les règles d'aliénation. Mais cette critique est tout à fait secondaire, et l'on peut voir dans le décret de 1882 un déclassement implicite pour les terrains dépendant de la zone des cinquante pas et situés au milieu des villes, bourgs et villages.

Il n'était pas inutile de rappeler cette distinction fondamentale entre le domaine privé et le domaine public, et de signaler, en passant, ce cas exceptionnel de concessions en pleine propriété sur des dépendances du domaine public aux colonies. Nous devons, maintenant, rechercher et examiner dans quel domaine privé il convient de ranger les terres vacantes.

On sait, en effet, que l'État, les départements et les communes ne sont pas seulement des circonscriptions et des unités administratives ayant des organes propres, ce sont aussi des personnes civiles ou morales, et propriétaires, à ce titre, d'un domaine privé. On désigne sous ce nom de personnes civiles ou morales, des êtres fictifs n'ayant qu'une existence juridique, et dont la capacité toujours variable se règle sur leur fonction ou destination.

Cette personnalité civile est l'œuvre de la puissance publique, et, une fois accordée, elle constitue un fait relatif, variable suivant les actes et les personnes (1).

Ces personnes civiles peuvent se ranger en 4 catégories :

1^o L'État que l'on met à part, non pas parce qu'il constitue une personne morale nécessaire, mais bien parce que sa personnalité est de beaucoup la plus étendue ;

(1) On lira avec intérêt sur cette question de la personnalité civile les savantes brochures de M. Ducrocq, la première intitulée : *De la personnalité civile de l'Etat*, et la seconde : *De la personnalité civile, en France, du Saint-Siège et des autres puissances étrangères*.

2° Les établissements publics qui se caractérisent par leur union avec l'organisation administrative du pays ;

3° Les établissements d'utilité publique ;

4° Les personnes civiles ne rentrant pas dans l'une de ces deux dernières catégories ; telles sont par exemple les sociétés commerciales, les sociétés civiles à forme commerciale, les associations syndicales libres, etc.

De même que les départements et les communes, les colonies sont des personnes civiles et possèdent un domaine privé. Mais ce domaine comprend-t-il les terres vacantes et incultes ? C'est là ce qu'il faut étudier. Rien ne devrait être plus simple que la réponse à cette question. Par le fait de la conquête et de l'occupation, l'État acquiert non seulement la souveraineté du pays occupé, mais encore il devient propriétaire de ce pays.

On sait en effet que les notions de souveraineté et de propriété sont restées longtemps confondues, et cette confusion inhérente au régime féodal a persisté jusqu'à la Révolution.

Au Moyen-Age, le pape était considéré comme souverain et propriétaire du globe entier. C'était lui qui autorisait l'occupation des territoires sans maîtres, et l'on sait que par une bulle en date du 4 mai 1493 Alexandre VI avait partagé entre l'Espagne et le Portugal toutes les terres du Nouveau-Monde découvertes et à découvrir.

Plus tard, le roi substitua son autorité à celle du pape, il permit à ses sujets de découvrir et d'occuper des terres lointaines, et il leur octroya ce droit par privilège royal. Les naturels de ces contrées, n'étant pas chrétiens, étaient considérés comme n'ayant aucun droit, et il était légitime de s'emparer des terres qu'ils possédaient (1).

(1) Salomon, *De l'occupation des territoires sans maîtres.*

Ainsi, historiquement, l'État (ou plutôt le roi, car on identifiait la personne du monarque et l'État) était à la fois souverain et propriétaire du sol.

Cette doctrine ne pouvait donner lieu à aucune difficulté pour les terres vacantes, et l'article 713 du Code civil ainsi conçu : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État », ne fait que la consacrer. Même en l'absence d'un texte aussi formel que celui de l'article 713, le droit de propriété de l'État ne saurait être contesté, à notre avis. Voici, en effet, ce que dit Bluntschli à ce sujet : « Une première théorie considère comme bien vacant le terrain susceptible d'être l'objet de la propriété et pouvant le devenir à la suite de l'occupation, mais ne l'étant pas encore ; d'après une autre opinion, l'État est propriétaire de tout le territoire non occupé, et l'on ne peut s'en approprier aucune parcelle sans son autorisation. Le premier système était admis, en partie du moins, chez les Romains, et le second, plus conforme aux idées germaniques, est admis par le monde moderne. » Cette observation de Bluntschli est vraie, et l'État propriétaire des terres incultes peut soit les gérer lui-même, soit les aliéner. De plus, les colons n'ayant pas de titre de propriété originaire mais bien un titre dérivé, on peut leur imposer toutes les obligations jugées nécessaires dans l'intérêt de la colonisation.

Le droit de propriété de l'État sur les terres incultes doit-il s'étendre aussi sur les terrains occupés et possédés par les indigènes ?

Au Moyen-Age, la question n'était pas douteuse ; toute violence était permise à l'égard des païens ou des non-catholiques, et l'on ne reconnaissait, à ces derniers, aucun droit, ni de propriété, ni de souveraineté. Cependant quelques auteurs essayèrent de défendre les droits des indigènes. Victoria notamment, au XVI^e siècle, dans ses

Relectiones theologicæ, chap., de *Indis* (1), expose que les sauvages sont propriétaires des terres qu'ils occupent, et, à l'objection tirée de leur paganisme, il répond : « Dieu donne ses biens aux bons comme aux méchants ».

Mais la véritable théorie du XVI^e siècle se trouve dans Sepulveda, cité par Huyn de Verneville : « Ceux qui valent par la prudence et l'esprit, non par les forces du corps, sont de par la nature les maîtres ; ceux dont l'esprit n'est pas développé, qui sont arriérés, bien que valides de corps, sont de par la nature esclaves ; c'est là un bien-fait et non une injustice de la nature, et il est permis d'invoquer l'Écriture qui dit au livre des Proverbes : *Qui stultus est, serviet sapienti.* »

Ainsi, pour déposséder les indigènes, on mettait autrefois en avant des motifs d'ordre religieux. On invoque actuellement les droits de la civilisation. On a reproché à ces raisons d'être hypocrites, et l'on a cité à ce sujet le mot de Montaigne : « Tout cela ne va pas trop mal, mais quoy ! ils ne portent point de haut-de-chausses ! »

C'est certainement là une exagération, et comme l'explique le major Boshart (2), « la logique des faits exige que 400 millions de nègres n'accaparent pas un territoire où 500 millions d'hommes civilisés pourraient largement trouver à vivre. »

Il en résulte que les indigènes peuvent être dépossédés et peuvent perdre leurs droits de souveraineté à la suite d'une occupation effective s'effectuant conformément aux règles posées au Congrès de Berlin.

Mais, par le fait qu'il devient souverain, l'État n'ac-

(1) Wheaton, I, p. 33.

(2) *Revue des Deux-Mondes* du 4^{er} avril 1897. « Examen de conscience », étude sur les Noirs.

quiert-il pas un droit supérieur de propriété sur les terres occupées et détenues par les indigènes ?

Nous le croyons ; les noirs ne connaissent la propriété que d'une façon très vague. Ils pratiquent d'une manière générale la propriété collective indivise de la tribu, et ce sont les chefs qui distribuent les lots. Il y a donc intérêt à délimiter les terrains possédés effectivement par les indigènes, et à les faire rentrer parmi les dépendances domaniales dont ils formeraient une réserve inaliénable. L'État verrait ensuite s'il y a lieu de constituer la propriété privée indigène.

Mais ce serait une faute grave que de reconnaître aux noirs, dès l'origine, un droit de propriété absolu et semblable à celui qui existe en faveur des Européens.

A l'exception de ces réserves indigènes, soigneusement délimitées, et que l'État seul aurait le droit d'acquérir, toutes les terres domaniales devraient être aliénées ou mises en valeur directement par l'État. Sans doute, la gestion directe de l'État est loin d'être parfaite ; mais il ne faut pas la proscrire d'une façon absolue. Nous avons aux colonies des forêts étendues et renfermant des essences précieuses : pourquoi des agents forestiers ne s'occuperaient-ils pas de leur exploitation rationnelle comme ils le font en France et en Algérie ? De même, pourquoi ne créerait-on pas dans nos possessions des fermes et des plantations modèles ? Sous la direction d'un petit nombre d'agents, et grâce à la main d'œuvre indigène, ces plantations seraient une source de profits pour l'État ou la colonie.

Mais nous ne pouvons nous étendre davantage sur la question de la gestion directe dont nous nous bornons à signaler l'importance. Nous avons maintenant à nous demander si l'État propriétaire des terres incultes à l'origine n'en a pas fait la cession gratuite aux colonies.

En 1825, en effet, conformément à l'article 73 de la charte de 1814 ainsi conçu : « Les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers », deux ordonnances importantes ont été rendues. La première, en date du 26 janvier 1825, a eu pour objet de supprimer le chapitre XI du budget du Ministère de la Marine intitulé : « Service colonial », et chargeait les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de l'île Bourbon de pourvoir à toutes leurs dépenses intérieures, moins celles de la guerre et de la marine. En échange l'État leur abandonnait tous leurs revenus locaux.

Voici en quels termes l'article 3 de cette ordonnance était rédigé : « ... Ces colonies seront désormais chargées de pourvoir, sur leurs revenus locaux, à toutes les dépenses autres que celles qui sont portées au compte de la guerre et de la marine ; à cet effet, il leur est fait abandon des dits revenus, quelles qu'en soient la nature et l'origine. »

La seconde de ces ordonnances, datant du 17 août 1825, étend les dispositions de la première aux colonies de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde : on leur abandonne en entier leurs revenus locaux afin de subvenir à leurs dépenses intérieures, moins celles de la guerre et de la marine. Mais de plus, cette ordonnance vient ajouter à la première. Elle renferme en effet un article 3 qui est ainsi conçu : « Les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies (1) leur seront remis en toute propriété, à la charge de les réparer et entretenir et de n'en disposer que sur notre autorisation. Sont également remis aux colonies les

(1) C'est-à-dire les colonies des Antilles et de la Réunion désignées dans la première ordonnance aussi bien que celles de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde.

noirs et les objets mobiliers attachés aux différentes branches du service. »

L'article 4 excepte de cette remise aux colonies, les bâtiments militaires, les fortifications, les forts et autres ouvrages qui restent propriété de l'État. Cet abandon de l'État aux colonies, confirmé d'ailleurs par la loi du 25 juin 1841, tableau F, est à rapprocher de l'abandon fait aux départements par le décret du 9 avril 1811 et ratifié par la loi du 10 mai 1838 et les lois postérieures relatives à l'organisation départementale. Or tout le monde est d'accord pour reconnaître que c'est le décret de 1811 qui a créé la personnalité civile du département; par suite, l'ordonnance du 17 août 1825, qui est conçue dans le même esprit, a dû avoir le même effet à l'égard des colonies.

Les termes de l'ordonnance du 17 août 1825 sont des plus nets. Elle dit en effet : « Les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies leur seront remises en toute propriété... etc. » Cette expression, à première vue, semble rendre impossible toute discussion sur la portée de l'abandon de l'État. Cette discussion, cependant, a eu lieu à deux reprises différentes (1) :

1^o En 1845, le Gouvernement voulant libérer les noirs du domaine et se heurtant à l'opposition des colonies, mit en avant son droit de propriété. Il expliqua que l'ordonnance de 1825 n'avait eu d'autre but que d'abandonner aux colonies leurs revenus domaniaux en les affectant aux dépenses intérieures. L'année suivante, en 1846, la discussion recommença, et la Chambre fut alors sur le point

(1) Voir la *Question du Domaine*, par M. Demartial (*Revue politique et parlementaire*, juillet 1897). Nous profitons ici de l'occasion d'adresser tous nos remerciements à M. Demartial, chef de bureau au Ministère des Colonies, pour les renseignements qu'il a bien voulu nous donner.

de décider que l'ordonnance de 1825 n'avait pas concédé aux colonies la propriété des biens domaniaux ; malheureusement, la question resta sans solution, parce qu'on fit remarquer que la loi du 26 juin 1841 avait confirmé l'ordonnance de 1825. Cette dernière loi, en effet, relative au régime financier de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de Bourbon, et dont l'objet était de réagir contre l'autonomie financière accordée par la loi du 24 avril 1833, vint rattacher au budget de l'État les recettes et les dépenses des colonies. En vertu de la loi de 1841, et conformément à un tableau F annexé, certaines recettes furent faites désormais pour le compte de l'État qui prenait à sa charge un certain nombre de dépenses intérieures. On maintenait, pour les autres recettes, les droits des Conseils coloniaux tels qu'ils avaient été déterminés par la loi de 1833, et c'est dans cette deuxième catégorie que nous voyons figurer le produit des habitations et des propriétés domaniales. On confirmait donc, d'une manière très nette, les ordonnances de 1825 sur ce point ;

2° En 1884, lorsqu'on voulut constituer, en Nouvelle-Calédonie, les réserves pénitentiaires, la question du domaine fut de nouveau soulevée. De même qu'en 1845, on contesta la légalité des ordonnances de 1825, et l'on affirma que l'abandon de propriété était nul, comme n'ayant pas été consenti par une loi. Cette dernière théorie ayant été particulièrement défendue par M. Leveillé, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, il est nécessaire d'en dire un mot ici. On sait que, dans la métropole, le texte fondamental en matière domaniale est la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 qui proclame le principe de l'aliénabilité des biens du domaine privé et décide, en règle générale, que cette aliénation doit se faire par une loi.

Les modes d'aliénation sont au nombre de trois (1), ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans notre chapitre préliminaire.

1^o La vente régie actuellement par la loi du 1^{er} juin 1864 exigeant une loi spéciale d'autorisation pour la vente d'immeubles dont la valeur estimative dépasse un million de francs ;

2^o L'échange qui exige toujours une loi ;

3^o La concession à titre gratuit ou onéreux constituant, suivant les cas, soit une vente amiable, soit une donation, autorisée par une loi en principe. — Toutefois des lois spéciales ont délégué au gouvernement le droit de faire des concessions par lui-même dans un grand nombre de cas (art. 41 et 53 de la loi du 16 septembre 1807 ; art. 2 de la loi du 24 mai 1842 ; art. 13, 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 ; etc.).

L'abandon des propriétés domaniales aux colonies étant une concession gratuite aurait dû, d'après les partisans de cette théorie, être autorisé par une loi. On peut leur répondre que la loi de 1790 ne s'applique pas aux colonies. On sait, en effet, que pour être exécutoires aux colonies, les lois métropolitaines doivent avoir fait l'objet d'une promulgation spéciale ; or la loi de 1790 n'a jamais été promulguée aux colonies. Sous l'empire des ordonnances de 1825, et conformément à l'article 73 de la Charte de 1814 ainsi conçu ; « les colonies sont régies par des lois et règlements particuliers », le roi jouait le rôle de législateur colonial. Par suite, l'abandon de propriété consenti par ces ordonnances était légal.

Mais, ajoute-t-on, la loi de 1790 constitue un statut de capacité ; elle oblige l'État en France, à l'étranger et aux

(1) Voir le savant *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1^{er} juin 1863*, par M. Th. Ducrocq.

colonies, comme toute loi personnelle. On sait qu'on désigne par loi de statut personnel les lois relatives à l'état et à la capacité des personnes ; on les oppose aux lois de statut réel dont l'objet est de régler la condition juridique des immeubles. La distinction du statut réel et du statut personnel présente un grand intérêt en droit privé ; mais est-il nécessaire de l'introduire en droit public ? Peut-on affirmer que la loi de 1790 constitue un statut personnel pour l'Etat ? Nous ne le croyons pas, cette loi ayant pour objet :

1° De séparer les notions de propriété et de souveraineté jusqu'alors confondues ;

2° De faire disparaître tout ce qui avait un caractère féodal dans notre législation domaniale ;

3° De supprimer l'inaliénabilité établie par l'ordonnance de Moulins et de proclamer l'inaliénabilité du domaine privé.

De plus, cette loi ne visait que la France continentale et ne devait pas s'appliquer aux colonies soumises à une législation spéciale. Ce qui caractérise, en effet, notre législation coloniale, c'est son caractère spécial, qu'elle a toujours eu aussi bien sous l'ancienne monarchie que de nos jours. Il n'y eut d'exception à cette règle que de l'an III à l'an VIII.

Sous l'ancien régime, le texte important en matière domaniale était l'ordonnance de Moulins de 1566. Cette ordonnance ne permettait l'aliénation des biens de la couronne que dans deux cas :

1° Pour l'apanage des puînés de la famille royale ;

2° Pour faire face aux nécessités de la guerre.

L'ordonnance de 1566, rendue sous François 1^{er} à une époque où la France ne possédait pas encore le Canada (les colonies ne furent administrées directement par le roi que dans la seconde moitié du XVII^e siècle), ne s'appliqua

pas aux colonies. C'est, du moins, l'opinion admise généralement (1). Par suite, il est rationnel de soutenir que la loi de 1790, qui a remplacé l'ordonnance de 1566, ne s'applique pas davantage à nos possessions d'outre-mer.

Mais en 1884, on alla plus loin qu'en 1845, on ne se contenta pas de contester la légalité des ordonnances de 1825. On affirma de plus que les mots « propriétés domaniales » n'avaient pas la signification générale qu'on leur donnait jusqu'ici, et que cette expression désignait seulement les biens susceptibles de revenus et non les terres vacantes et sans maîtres. A l'appui de cette opinion, on faisait valoir que les ordonnances de 1825 parlaient des noirs et des objets mobiliers attachés aux exploitations agricoles. On ajoutait de plus qu'en fait l'État n'avait pas cessé de disposer des terres vacantes en Guyane et au Sénégal notamment.

Il est impossible de ne pas être frappé de la justesse de ce raisonnement qu'on trouvera exposé tout au long dans le savant ouvrage de M. Dislère. De plus, comme le fait remarquer M. Demartial, la discussion qui eut lieu en 1845 porta uniquement sur les propriétés productives de revenus, et, en ce qui concerne les terres vacantes, non seulement nous n'avons rien qui puisse nous faire croire que l'État les a abandonnées aux colonies, mais l'ouvrage de Delabarre de Nanteuil sur la législation de la Réunion, écrit en 1861, les range formellement dans le domaine de l'État.

L'opinion contraire soutenant que les terres vacantes font partie du domaine colonial argumente des termes généraux de l'ordonnance de 1825; et aussi du décret du 20 septembre 1882 qui attribue aux colonies les produits

(1) Voir Demartial, *La question du domaine*, et un arrêt du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 16 mars 1894.

du domaine. Nous croyons que ce dernier texte ne prouve absolument rien en ce qui touche la question de propriété, et quant aux termes de l'ordonnance de 1825 les débats parlementaires en indiquent nettement la portée restreinte. Ajoutons de plus que la question de l'aliénation des terres vacantes n'avait guère d'importance alors. Aux Indes, aux Antilles et à la Réunion les terres les plus fertiles étaient appropriées, au Sénégal nous n'avions que des comptoirs commerciaux, et la Guyane, où la question aurait pu présenter de l'intérêt, était frappée d'un tel discrédit en France que les tentatives de colonisation émanées du gouvernement de la Restauration échouèrent.

Nous pensons donc qu'en droit il est difficile d'affirmer que l'État a abandonné au profit de la colonie ses droits de propriété sur les terres vacantes.

En fait, cet abandon a eu lieu, et même il a été étendu à toutes nos possessions coloniales. C'est ainsi que, pour la Cochinchine, l'article 3 du décret du 10 janvier 1863 classe parmi les recettes du budget local les produits de la location, de la vente ou de la concession des biens du domaine.

Ces produits domaniaux figurent d'ailleurs dans les différents budgets locaux des colonies françaises, et voici quelle était leur évaluation pour l'année 1896 :

Cochinchine.....	26.000 fr. (dont 16,000 provenant de ventes).
Annam-Tonkin.....	13.900 piastres.
Congo.....	1.000 fr. (redevances pour location de terrains).
Dahomey.....	1.000 fr.
Guyane.....	500 fr. (vente de terrains).
Inde.....	1.000 fr.
Nouvelle-Calédonie.....	86.800 fr. (locations = 80,000 fr).
La Réunion.....	19,000 fr.

Établissements d'Océanie	40.000 fr. (1).
Guadeloupe.....	38.870 fr. (provenant de la vente d'habitations).
Sénégal.....	48.000 fr. (provenant de locations).
Martinique.....	447.800 fr. (on a compris dans ce chiffre le produit des ventes mobilières).
Mayotte.....	2.500 fr.
Nossi-Bé.....	4.500 fr.

Par contre on ne trouvera au budget de l'État (1898) qu'une somme de 40,000 francs, représentant le produit des aliénations en Nouvelle-Calédonie.

En Nouvelle-Calédonie, en effet, la question du domaine a donné lieu à une lutte assez vive entre l'État et la colonie, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir ultérieurement ; mais actuellement, cette question est tranchée par le décret du 10 avril 1897, qui fait rentrer les terres vacantes dans le domaine de l'État.

Il y a donc, comme on le voit, à l'heure actuelle, une certaine incohérence dans notre législation domaniale aux colonies, qu'il serait temps de faire cesser (2). Dans cet ordre d'idées, on ne peut qu'approuver la proposition de loi déposée par M. Leveillé à la Chambre des députés, en 1897, et ayant pour but de faire dresser un inventaire des biens de l'État aux colonies et de déterminer les règles à suivre en matière domaniale.

(1) Cette somme figure en regard de la rubrique : « Domaine et recettes diverses ». — On ne peut savoir, par suite, quelle est la part afférente aux produits domaniaux.

(2) Une Commission a été constituée au Ministère des Colonies au mois de janvier 1897, afin d'étudier cette législation et les réformes à y apporter.

CHAPITRE III

QUI PEUT ÊTRE CONCESSIONNAIRE ? — QUI PEUT CONCÉDER ? —
COMMENT ET MOYENNANT QUELLES FORMALITÉS ?

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, qu'en fait, à la suite des ordonnances de 1825, les terres vacantes ont été considérées comme faisant partie du domaine colonial. Nous nous proposons, dans ce chapitre, d'examiner d'une façon sommaire les trois questions suivantes, qui feront chacune l'objet d'un paragraphe distinct.

1° A qui les concessions (nous prenons le mot dans un sens large) ont-elles été faites ?

2° Par qui ?

3° Comment et à quelles conditions ?

De cette manière, et avant d'aborder l'étude de chacune de nos colonies sur le point spécial qui nous occupe, nous aurons une vue d'ensemble de la question.

Tout d'abord, il est nécessaire de savoir quelle est la nature juridique du contrat de *concession*.

Ainsi que l'explique M. le Commissaire du Gouvernement Romieu devant le Conseil d'État statuant au contentieux (séance du 26 février 1897), « le contrat de concession aux colonies n'a d'analogue ni en droit civil ni en droit administratif ; c'est un contrat assez mal précisé, un contrat *do ut facias* dans lequel l'autorité concède, confère certains droits au concessionnaire en échange de certaines obligations ». Cette définition générale du contrat

de concession est, en effet, exacte ; mais il convient de remarquer qu'elle peut s'appliquer aussi au contrat de concession dans la métropole.

Si l'on met à part les concessions sur le domaine public, qui ne confèrent qu'une simple faculté et qui constituent de simples permissions administratives précaires et révocables, on peut ranger les concessions en deux catégories :

1^o Il y a d'abord les concessions de travaux publics. Ces concessions sont usitées dans la métropole, en Algérie et aux colonies, et leurs caractères sont partout les mêmes. Elles ont pour but la construction et l'exploitation d'un travail d'utilité publique, et les concessions de chemins de fer et de tramways en sont le type le plus fréquent. Le concessionnaire de travaux publics n'a pas de droit réel sur les terrains concédés ; son droit est purement mobilier ;

2^o Nous trouvons, en second lieu, les concessions de propriété. Ici, c'est le sol lui-même qui est aliéné. Ces concessions, anormales dans la métropole, où la vente constitue la règle générale, sont fréquentes en Algérie et aux colonies.

Souvent, la propriété n'est pas conférée immédiatement, et elle n'est acquise, d'une façon définitive, qu'à l'expiration d'un certain délai et moyennant certaines conditions. Souvent aussi, on se trouve en présence d'un simple bail avec promesse ultérieure de vente. Ces concessions sont extrêmement variées : on peut accorder de véritables droits de souveraineté et créer ainsi de petits États. Dans ce dernier cas, le caractère contractuel disparaît et fait place à un acte de puissance publique.

§ I. — A qui les concessions de terres sont-elles faites ?

Les aliénations de terres domaniales peuvent être consenties en faveur de particuliers agissant isolément et pour leur propre compte. On peut aussi les faire à des sociétés, et celles-ci peuvent revêtir un double aspect : ce sont ou bien des sociétés commerciales ou civiles formées d'après les règles de droit commun, ou bien des Compagnies à charte dotées de droits régaliens. Les particuliers qui peuvent être concessionnaires sont des indigènes ou des Européens.

Les aliénations de terres aux indigènes ont pour but de les attirer dans des régions où la population est moins dense ; elles sont pratiquées par les Anglais dans l'Inde.

Au Tonkin, elles présenteraient de grands avantages, en poussant les Annamites à s'établir hors du Delta où le chiffre de la population commence à être très élevé. Quant aux Européens concessionnaires, ce sont, soit des nationaux, soit des étrangers. En général, on tend à refuser à ces derniers la faveur des concessions gratuites et l'on exige d'eux la naturalisation française. Ces particuliers concessionnaires peuvent être des agriculteurs ou des commerçants de profession, ou bien d'anciens militaires ayant servi dans les troupes coloniales et libérés du service. Nous verrons aussi que des concessions de terres sont faites dans des conditions spéciales à des transportés en cours de peine ou libérés.

Des sociétés commerciales ordinaires peuvent aussi obtenir des terres aux colonies. Comme la mise en valeur d'un sol inculte est une opération de longue haleine, et que les bénéfices sont souvent longs à venir, l'on a préconisé la formation de grandes Compagnies de colonisa-

tion. A l'heure actuelle, le droit de concéder des chartes qui constituent des démembrements de la souveraineté n'existe pas dans notre législation ; un projet de loi a donc été préparé afin de combler cette lacune et il a fait l'objet de discussions intéressantes au Conseil supérieur des Colonies (1).

Cette question avait déjà préoccupé l'administration des colonies, et une commission, présidée par M. Jules Roche, alors Ministre du Commerce, avait été constituée afin de statuer sur un certain nombre de demandes en concession, et aussi afin d'étudier la question du domaine. Un projet de loi sur les grandes compagnies de colonisation fut même examiné par cette commission.

Voici en quels termes le Sous-Secrétaire des Colonies s'exprimait devant le Conseil supérieur le 21 janvier 1891 : « Il est indispensable d'imiter ce que d'autres puissances n'ont pas hésité à faire à l'égard des sociétés commerciales. L'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, le Congo indépendant ont concédé des chartes à privilèges qui donnent à des sociétés la libre possession de certains territoires avec obligation pour elles d'y créer des routes, d'y améliorer le cours des fleuves, d'y cultiver le sol ; mais aussi avec la sécurité que personne ne pourra venir derrière elles jouir et bénéficier de leurs dépenses et de leurs efforts. »

Le Conseil supérieur des colonies se prononça en faveur des compagnies à charte, et il en proclama l'utilité. Mais sur la question de savoir si les chartes seraient accordées par le législateur lui-même ou par décret, une longue discussion s'éleva. Les uns estimaient que l'article 18 du sénatus-consulte de 1854 permettait au gouvernement d'user de cette faculté par voie de décret. Ils ajoutaient

(1) Voir le *Journal Officiel*, nos des 7, 9, 14, 19, 20, 23 et 26 novembre 1891.

qu'il était nécessaire d'agir rapidement et d'éviter les lenteurs parlementaires. Les autres, avec raison, selon nous, faisaient remarquer qu'il appartenait au Parlement, dépositaire de la souveraineté nationale, de consentir des délégations de cette souveraineté, et, par suite, de rédiger une loi organique sur la matière. Ce fut cette dernière solution qui fut adoptée par le Conseil supérieur ; toutefois, et en attendant le vote de la loi organique, il invita le Gouvernement à agir par voie de décret. Le Gouvernement préféra attendre, et il déposa, le 16 juillet 1891, sur le bureau du Sénat, un projet de loi en deux articles relatif à la création des compagnies de colonisation privilégiées.

L'article 1^{er} autorisait la création de ces compagnies, et l'article 2 donnait au Gouvernement le droit de fixer, par un décret en Conseil d'État, les conditions de chaque concession. Estimant ce projet par trop sommaire, la Commission négocia avec l'Administration des Colonies afin de préciser davantage les règles et les formalités à suivre ; mais ces négociations n'aboutirent pas, et, en fait, la Commission se considéra comme moralement dessaisie. C'est alors que M. Lavertujon déposa, en son nom personnel, une proposition de loi sur les grandes compagnies, et cette proposition fut renvoyée à l'examen d'une nouvelle commission. Celle-ci pensa qu'il était nécessaire de favoriser et de développer les grandes entreprises de colonisation. Elle rédigea donc une proposition de loi dont on trouvera l'analyse des articles dans le rapport présenté par M. Pauliat, au Sénat, en 1897. Remarquons qu'il n'est plus question, dans cette proposition, de la création de compagnies à charte. On ne distingue plus, à l'heure actuelle, que les petites entreprises de colonisation et les grandes. Il est bien évident, en effet, que les petits colons ne peuvent, à eux seuls, exploiter et mettre en valeur la totalité de notre

domaine colonial, et il faut qu'à côté d'eux des sociétés puissantes se constituent dans ce but. Mais doit-on donner à ces sociétés les caractères des compagnies de colonisation du XVII^e et du XVIII^e siècles ? C'est ce qu'il faut examiner ici.

Des causes politiques et économiques ont donné naissance à ces grandes compagnies. Les raisons politiques de leur formation se trouvaient dans la nécessité d'organiser les expéditions coloniales d'une façon militaire afin de se défendre contre les ennemis et les pirates, et, de plus, les voyages étaient fort longs. Enfin, il fallait éviter que plusieurs navires, en abordant au même moment, ne fissent baisser le prix du fret. Pour tous ces motifs, la création de compagnies privilégiées sous l'ancien régime ne doit pas nous surprendre.

Ajoutons qu'on ne connaissait alors que deux sortes de sociétés commerciales :

1^o Celles où tous les associés étaient tenus solidairement et d'une façon illimitée, comme dans nos sociétés actuelles en nom collectif, et soumises aux formalités de l'ordonnance de 1673 ;

2^o Les sociétés en commandite simple ou par intérêt, où la responsabilité des commanditaires était limitée à leur apport.

Quant aux sociétés anonymes, c'est-à-dire à celles où tous les associés sont des commanditaires, elles ne pouvaient exister qu'en vertu d'une autorisation royale, et même, jusqu'à la loi de 1867, il fallut pour les autoriser un décret rendu en Conseil d'État (1). Or les Compagnies de colonisation, à cause des risques qu'elles présentaient, ne pouvaient guère revêtir d'autre forme que celle des sociétés

(1) Voir le *Traité de Droit commercial* de MM. Lyon-Caen et Renault, tome II.

anonymes ; par suite, l'édit qui les autorisait leur conférait en même temps un monopole.

Avant 1789, en effet, le droit était reconnu sous forme de privilège, et les Compagnies de colonisation ne pouvaient être protégées efficacement que grâce aux monopoles qu'on leur donnait. Il était naturel, d'ailleurs, à une époque où le gouvernement vendait le droit au travail, de faire un privilège du droit de trafiquer aux colonies (1).

C'est ce qui nous explique en même temps les délégations de souveraineté consenties en leur faveur. Le roi, souverain absolu, pouvait déléguer une portion de sa souveraineté sans qu'aucun doute sur son droit puisse venir à l'esprit de personne. La création d'une compagnie privilégiée était, comme le fait remarquer avec raison M. Cauwès, une création de seigneurie. Toutes ces compagnies de colonisation de l'ancien régime échouèrent pour la plupart, et l'on peut dire que si elles ont permis de fonder des colonies, elles n'ont rien fait pour leur exploitation et leur mise en valeur.

Est-il donc utile de recourir aujourd'hui à la création de compagnies analogues ? La réponse, à notre avis, ne saurait être douteuse. Non seulement, notre constitution démocratique s'oppose à ce que des délégations de souveraineté soient consenties au profit des particuliers, mais encore toutes les raisons d'ordre politique et économique qui ont donné naissance à ces grandes compagnies, ont disparu actuellement.

De plus, la liberté d'association commerciale est entière en France, les compagnies de colonisation sont donc libres de se constituer, de concentrer les capitaux, de s'organiser à leur gré.

A-t-on intérêt à donner à une compagnie ainsi formée

(1) Bérard, *Les grandes Compagnies de colonisation*.

le monopole du commerce sur un territoire déterminé, la propriété de tout un pays, des exemptions d'impôts, le droit de lever des taxes, de rendre la justice, etc. ? A notre avis, de tels privilèges sont absolument contraires à l'intérêt général, et il n'y a pas lieu de donner à une société de colonisation un monopole de droit. Que cette société, une fois constituée, cherche à augmenter ses moyens d'action, à faire disparaître ou à absorber les compagnies rivales, à obtenir un monopole de fait en un mot, rien de plus légitime, et l'émulation des sociétés commerciales pour arriver à ce résultat ne peut que favoriser et hâter le développement économique de nos colonies. Mais le monopole de droit concédé avant même que la compagnie ait commencé ses opérations, en empêchant toute concurrence ultérieure, ne peut être que funeste à la colonie.

Les Anglais, dont on se plaît à citer les procédés en matière de législation coloniale, l'ont bien compris. Leur constitution aristocratique, qui a conservé tant de vestiges du système féodal, ne s'oppose pas comme la nôtre à la formation de compagnies privilégiées de colonisation ; et de plus, ils se sont bien gardés de créer de toutes pièces ces grandes compagnies. Ainsi que l'a fait remarquer M. Waddington dans un rapport adressé au Ministre des Affaires étrangères, la concession d'une charte ratifie le fait accompli dû à l'initiative privée, et vient récompenser ses efforts. Des citoyens anglais s'associent, ils traitent avec les chefs indigènes, ils créent des comptoirs, et c'est seulement quand leur exploitation commerciale a fonctionné pendant un certain temps qu'ils sollicitent une charte de leur gouvernement. En leur conférant un monopole de droit et des privilèges, on régularise alors la situation de fait.

Les partisans des grandes compagnies de colonisation,

et notamment M. Leroy-Beaulieu, leur prêtent un double but : d'abord un but politique ; ces sociétés, disent-ils, constituent un outil d'envahissement occulte, un écran masquant l'action de l'État. On pourrait faire observer à ce sujet qu'un tel écran n'a jamais trompé personne, et qu'à l'heure actuelle il n'existe plus de territoires nouveaux à découvrir et à occuper. Le second but des grandes compagnies serait un but économique : l'exploitation des colonies.

Nous pensons qu'en réalité ces compagnies cherchent bien plus à faire des affaires et à distribuer des dividendes élevés à leurs actionnaires qu'à assurer le développement économique de nos possessions coloniales. L'expérience a démontré que leur monopole a toujours été ruineux pour ces dernières, et leur gouvernement a toujours été le plus tyrannique et le plus détestable qu'on puisse imaginer. Pour réaliser ce but économique il n'est pas nécessaire de recourir à la formation de compagnies privilégiées, des sociétés ordinaires suffisent.

Les délégations de souveraineté, consistant dans le droit de rendre la justice et d'organiser des forces de police, constituent, d'ailleurs, non pas des avantages, mais plutôt des charges assez lourdes, et quand des sociétés privées sollicitent des délégations de souveraineté, elles ont en vue le droit d'établir des taxes douanières et la perception des impôts sur les indigènes, droits qu'on ne saurait leur abandonner en aucun cas.

On semble d'ailleurs avoir compris à l'heure actuelle l'inutilité des Compagnies de colonisation privilégiées, et dans la proposition de loi élaborée par la Commission sénatoriale et analysée par M. Pauliat dans son rapport, nous ne trouvons plus que deux types de concessions domaniales : celles inférieures à 1,000 hectares à faire dans des conditions à déterminer par un règlement d'ad-

ministration publique, et celles supérieures à 1,000 hectares qui seraient accordées par décret en Conseil d'État.

Ces concessions seraient faites indifféremment à des particuliers ou à des sociétés privées. M. Siegfried, rapporteur du budget du Ministère des Colonies (1897), proposait une distinction analogue entre les petites concessions inférieures à 20,000 hectares et les grandes d'une superficie minima de 20,000 hectares.

Il est bien certain que pour les grandes entreprises de colonisation agricole, il faut constituer des sociétés puissantes. Il en est de même pour toutes les entreprises de colonisation commerciales et industrielles (concessions de mines, de travaux publics, etc.). Mais il est inutile de donner à ces Sociétés des privilèges exclusifs comme on le faisait autrefois, et on peut aujourd'hui les protéger d'une manière efficace sans être obligé pour cela de les doter de monopoles de droit.

En effet, supposons qu'une société de colonisation soit formée et que le Ministre des Colonies ait vérifié ses statuts, il y aura lieu alors de l'autoriser à faire, dans une région déterminée, des recherches et des explorations. Cette période de découverte devra être réduite le plus possible, car elle obligera le Gouvernement à fermer la région, ainsi explorée; à toute entreprise similaire pouvant la concurrencer. A l'expiration de cette période, la société de colonisation devra être mise en demeure de formuler ses demandes de concessions territoriales, ou de mines; elle obtiendra à ce moment, et sous certaines conditions, préalablement fixées, un droit de propriété absolu et définitif sur certaines portions de la région explorée; les autres, restées libres, pourront être accordées à d'autres concessionnaires. Si, au contraire, la Société avait un monopole exclusif, la région concédée se trouverait soustraite ainsi à toute autre exploitation ultérieure.

§ II. — Par qui les concessions peuvent-elles être accordées.

Maintenant que nous savons à qui les concessions sont faites, il faut voir par qui elles sont accordées. A l'heure actuelle, rien n'est moins précis, et cela ne doit pas trop nous surprendre, car nous avons vu que l'État et la colonie se disputaient la propriété des terres vacantes.

A la suite des ordonnances de 1825, les colonies ont disposé en fait du domaine colonial. L'article de l'ordonnance du 17 août 1825, en leur défendant d'aliéner ce domaine sans une autorisation du roi, leur reconnaissait ce droit. Les ordonnances organiques pour la Réunion, les Antilles et la Guyane rappellent cette règle et indiquent que le gouverneur propose au Ministre de la Marine les aliénations à faire pour le compte de la colonie.

Plus tard la loi du 28 avril 1833 sur le régime législatif des colonies donna aux Conseils coloniaux le droit de statuer sur les matières domaniales. Mais ces Conseils coloniaux ne délibéraient pas définitivement, et leurs décisions devaient être soumises à la sanction du roi. Ainsi, à partir de cette époque et dans toutes les possessions françaises, il y avait une très grande centralisation en matière domaniale, soit que ces questions fussent soumises aux Conseils coloniaux, soit qu'elles fussent réservées au Ministre de la Marine. Ce dernier, en effet, était resté compétent pour les colonies de l'Inde, du Sénégal et de Saint-Pierre et Miquelon qui n'avaient pas été dotées de Conseils coloniaux.

Les Conseils coloniaux furent supprimés en 1848, mais on institua des Conseils généraux qui héritèrent des attributions des Conseils coloniaux; seulement, tandis que ces derniers ne statuaient pas définitivement, les Conseils généraux eurent ce droit.

Comme le démontre M. Demartial, c'est ce droit accordé à des Conseils locaux de disposer des terres vacantes sans autorisation et sans contrôle qui a donné lieu, en pratique, à de grandes difficultés. La question de la propriété des terres vacantes est, en effet, secondaire, étant donné que l'État n'a pas pour unique préoccupation l'inscription au budget métropolitain des recettes provenant de ces aliénations. Ce qui est important, c'est que l'abandon des terres incultes se fasse bien dans l'intérêt supérieur de la colonisation, et c'est pourquoi le contrôle d'une autorité supérieure est indispensable ici.

Bien qu'il soit désirable de décentraliser le plus possible, c'est-à-dire de donner le droit de décider à des autorités tirant leurs pouvoirs de l'élection, il est difficile, à notre avis, de laisser les Conseils généraux des colonies, statuer définitivement sur l'aliénation des terres domaniales. Ce droit reconnu aux Conseils généraux des départements de la métropole pour leurs immeubles non affectés à des services publics ne présente pas d'inconvénients, vu le peu d'importance de ces immeubles ; et, en ce qui concerne les colonies, il eût été plus sage, croyons-nous, de s'inspirer des dispositions de la loi municipale du 5 avril 1884 qui exige une autorisation préfectorale pour l'aliénation des propriétés communales, en exigeant ici une approbation du gouverneur. M. Pauliat, dans son remarquable rapport sur les compagnies de colonisation, nous cite un exemple typique : celui de la Guyane ; on voit là, d'une manière très nette, tous les dangers qui peuvent résulter des droits absolus reconnus, en cette matière, aux Conseils généraux des colonies.

Mais les concessions de terres n'ont pas été faites seulement par les colonies, nous aurons l'occasion de constater que, très souvent, l'État est intervenu et a concédé

directement. Ce fait s'est produit à différentes reprises, et il s'est manifesté récemment, de 1889 à 1895, où de grandes concessions ont été accordées dans nos possessions africaines. Sur quel texte l'État a-t-il basé son droit ? Il s'est appuyé sur l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Cet article est ainsi conçu : « Les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont régies par décrets de l'empereur jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte ».

Cette situation provisoire n'a pas été modifiée et dure toujours. Pourtant, en 1854 nous ne possédions en Afrique que de simples comptoirs commerciaux, la question de l'appropriation des terres incultes ne s'était pas encore posée, et par suite, il est permis de trouver assez étrange de faire dépendre cette question d'un article qui ne pouvait l'avoir en vue.

Remarquons en outre que sous le second Empire les droits du Pouvoir exécutif étaient plus étendues que de nos jours, et, sous le régime de la Constitution de 1852 donnant à l'empereur le droit de faire des lois pour les colonies avec ou sans le concours du Sénat, le sénatus-consulte de 1854 avait une autorité toute particulière.

La Constitution de 1852 ayant disparu aujourd'hui, quelle est la valeur du sénatus-consulte de 1854 ? Si on le considère comme le complément de la constitution de 1852, il faut en conclure qu'il est abrogé aujourd'hui et qu'en fait les colonies françaises ne sont soumises à aucune législation. On admet généralement que le sénatus-consulte de 1854, comparable à la loi de 1833 d'ailleurs, subsiste dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire (1).

Il en résulte que pour toutes nos colonies autres que

(1) Girault, *Principes de la législation coloniale*, p. 325. Les constitutions et les sénatus-consultes organiques subsistent dans toutes

les Antilles et la Réunion, un décret simple suffit et peut intervenir en toute matière. En tout cas, il est utile de faire observer que l'article 18 du sénatus-consulte n'a pas eu en vue la formation de compagnies privilégiées de colonisation ; cette dernière conception semblait, d'ailleurs, définitivement condamnée depuis la Révolution. Beaucoup d'auteurs ont contesté le droit du gouvernement de consentir des aliénations de terres domaniales par voie de décret, et ils se sont appuyés sur le paragraphe final de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui est ainsi conçu : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.* »

Nous croyons que cette disposition ne doit pas être isolée des autres contenues dans le même article et relatives aux traités et aux conventions diplomatiques ; dans ces conditions, le paragraphe final n'a pu avoir en vue que les cessions de souveraineté et il ne vise que les aliénations consenties à un autre État. On ne saurait l'appliquer par conséquent aux aliénations qui se font dans l'intérieur de l'État et qui n'emportent qu'une cession de propriété.

§ III. — Comment les concessions sont-elles faites ?

Comme nous nous proposons de passer en revue les aliénations qui ont été consenties jusqu'ici dans nos différentes colonies, il est inutile de nous étendre dès maintenant sur la réponse à donner à cette question. Il nous

leurs dispositions qui n'ont qu'un caractère réglementaire ou législatif.

suffira de faire remarquer qu'en général, les concessions sont d'abord provisoires et ne deviennent définitives qu'à l'expiration d'un certain délai accordé, afin de mettre le sol en culture. Les conditions imposées diffèrent suivant les cas, et l'étendue des terrains concédés est absolument variable. Il y aurait lieu, selon nous, de favoriser surtout la petite colonisation.

La petite propriété présente des avantages considérables sur la grande, et c'est pour ce motif que nous la préférons. L'expérience a démontré que la terre était mieux cultivée, et rapportait plus aux mains des petits propriétaires ; l'intérêt général exige donc qu'on favorise leur établissement.

Même dans les colonies d'exploitation, le système des vastes plantations a été reconnu défectueux, ainsi que l'a fait ressortir une enquête sur la culture de la canne à sucre faite dans la colonie du Queensland. Comme l'explique M. Saurin, dans un article de la *Revue de Paris*, en date du 15 novembre 1897, le système des petites plantations réduit la dépense de moitié. De son côté, M. Cerisier (1) déclare « que la grande propriété, dans nos colonies purement agricoles, est jugée, et que l'avenir est à la petite propriété ». Cette opinion est également celle de M. Cambon, qui l'a développée au Sénat, à la séance du 26 mars 1897.

Ajoutons qu'à un autre point de vue, ces petites concessions présentent un grand avantage. Elle sont en effet exclusivement agricoles. Au contraire, lorsque le territoire concédé est considérable, c'est une entreprise de colonisation qu'il y a lieu de créer. Non seulement on se trouve en face d'une concession domaniale en pleine propriété, mais encore une foule d'autres concessions : des conces-

(1) Cerisier, *Impressions coloniales*, p. 39 et suivantes.

sions minières, de travaux publics, etc., viennent s'ajouter à la première. Voilà pourquoi les grandes concessions ne doivent être consenties qu'à des sociétés puissantes, présentant toutes les garanties financières, régulièrement constituées et ayant adhéré à certaines règles d'ordre général qu'il y aurait lieu par le législateur de prescrire.

CHAPITRE IV

PRINCIPES D'ORDRE ÉCONOMIQUE SUR L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES.

Nous abordons maintenant l'étude des principes d'ordre économique sur l'aliénation des terres domaniales aux colonies. Nous avons déjà indiqué que l'État est propriétaire de toutes les terres incultes aux colonies, et nous avons dit à ce sujet l'utilité qu'il y aurait pour l'État à en tirer lui-même parti, en les administrant directement par l'intermédiaire de ses agents. Mais la gestion directe n'est pas possible pour toute l'étendue des terres vacantes, il est nécessaire d'en aliéner la plus grande partie, et c'est l'étude théorique des procédés à employer dans ce but que nous allons faire maintenant.

Ces procédés sont au nombre de deux : la concession à titre gratuit et la vente.

La concession, au premier abord, présente de grands avantages :

1^o Elle seule permet, semble-t-il, d'attirer de nombreux émigrants ;

2^o Il est légitime de l'employer, puisque ces terres incultes n'ont aucune valeur ;

3^o Elle n'est pas seulement juste en principe, elle est équitable, car elle laisse aux émigrants toutes leurs ressources, et dès lors, ceux-ci peuvent les affecter en totalité à la mise en valeur du sol ;

4^o Enfin au point de vue général de la colonisation,

elle permet à l'État de surveiller les émigrants, de choisir les concessionnaires d'abord, de veiller aux progrès des cultures ensuite.

Cependant M. Leroy-Beaulieu dresse un véritable réquisitoire contre la concession à titre gratuit, et voici en résumé, d'après lui, quels inconvénients elle présenterait. Après avoir rappelé qu'une expérience de trois siècles a permis d'apprécier la concession à sa juste valeur, il expose que les donations de terres n'attirent nullement les émigrants, et que ces derniers se dirigent de préférence vers les colonies où les terres sont vendues. Ce fait s'expliquerait par cette considération que la propriété n'a d'attrait pour l'homme qu'à la condition d'être entière et irrévocable ; or la concession gratuite mutile le droit de propriété, le rend précaire et est par suite l'objet d'une défaveur.

Ne pourrait-on pas répondre que le concessionnaire a tout intérêt, pour sortir de la période provisoire et devenir propriétaire définitif, à cultiver et à mettre en valeur son lot de terre ?

Au second motif justifiant la concession, puisque les terres vierges n'ont pas de valeur, M. Leroy-Beaulieu répond que ces terres ne sont pas dénuées de valeur, puisque partout où elles ont été mises en vente elles ont trouvé des amateurs. Enfin la concession favorise l'ingérence de l'administration, ingérence qui se traduit en tracasseries mesquines.

On reproche, comme on le voit, à la concession à titre gratuit, d'être arbitraire et d'obliger à des démarches multiples. Mais ces reproches à notre avis ne portent pas, car il est facile d'édicter des règles précises et d'indiquer les conditions nécessaires pour l'obtention d'une concession. Les concessions qui n'échappent ni au contrôle de l'opinion publique, ni à celui du Parlement, ne présen-

tent nullement les dangers qu'on se plaît à signaler. D'ailleurs, en faisant une loi organique sur la matière, on éviterait tout arbitraire.

Toutefois, M. Leroy-Beaulieu ne condamne pas d'une manière absolue le procédé des concessions à titre gratuit, et il l'admet comme pis-aller au début de la colonisation, parce qu'il est difficile à ce moment de trouver des acquéreurs à prix d'argent. Mais, ajoute-t-il, dès qu'il s'est formé dans la colonie un petit noyau social, il faut recourir à la vente des terres. L'aliénation à titre onéreux doit donc constituer la règle. Cette vente doit-elle se faire à bas prix comme aux États-Unis ou à un prix relativement élevé comme en Australie ? Ici, M. Leroy-Beaulieu fait une distinction. D'après lui, dans toute colonie agricole ou de peuplement produisant directement les objets nécessaires à sa propre consommation, la vente doit se faire à bas prix et le système à suivre est celui des États-Unis, c'est-à-dire la vente aux enchères publiques. Dans le cas où l'adjudication ne donnerait aucun résultat, on vendrait alors à bureau ouvert, moyennant un prix fixe payé comptant.

Nous examinerons plus en détail dans un chapitre spécial les procédés des aliénations de terres aux États-Unis que M. Leroy-Beaulieu préconise pour les colonies de peuplement. D'après le même auteur, dans les colonies de plantations, c'est-à-dire dans celles produisant des denrées exotiques qu'on exporte, il faut vendre à un prix élevé. M. Leroy-Beaulieu fait remarquer que les terres ont dans ces colonies une valeur plus grande, et c'est le système de Wakefield qu'il préconise.

Il résulte de ce que nous venons de dire que le seul procédé d'aliénation à suivre serait l'aliénation à titre onéreux, d'après M. Leroy-Beaulieu. Dans les colonies de peuplement on vendrait aux enchères, et dans les colonies

de plantations on suivrait le système de la vente à un prix uniforme.

Que faut-il penser des critiques adressées au système de la concession à titre gratuit ? Nous croyons que ces critiques ont été exagérées et que tout dépend de la façon dont on applique le procédé d'aliénation adopté. Ce procédé sera désastreux ou avantageux suivant qu'il sera entouré ou non de formalités gênantes ou restrictives, et l'on ne saurait préconiser l'un des deux modes d'aliénation à l'exclusion de l'autre, en l'absence de ligne de démarcation bien nette entre eux. Telle concession à titre gratuit ressemblera fort, à cause des conditions imposées, à un contrat à titre onéreux, alors qu'au contraire une vente faite à bas prix aura tous les caractères d'une concession gratuite.

Il n'y a donc pas lieu de proscrire d'une façon absolue le système des concessions gratuites, et un auteur anglais, Merivale, qui ne cache pas ses préférences pour le procédé de la vente, reconnaît que la concession gratuite favorise singulièrement la petite colonisation (1). Historiquement, le procédé des concessions gratuites de terres domaniales a été le premier appliqué et il est resté en vigueur dans les colonies anglaises jusqu'en 1830. A cette époque, on a vu se développer le système des ventes ; mais à l'heure actuelle les concessions gratuites sont encore usitées dans les possessions anglaises.

Tels sont les deux procédés d'aliénation des terres domaniales. Mais ainsi que nous le disons, l'État propriétaire de ces terres peut les mettre en valeur soit en les gérant lui-même directement, soit en les affermant. L'étude des baux des propriétés domaniales aux colonies doit même nous retenir quelques instants, à raison de

(1) Merivale, *Lectures on colonization and colonies*, 1844.

son importance. Comme le fait remarquer avec raison M. Gide (1), pourquoi l'État, propriétaire des terres vacantes aux colonies, les aliène-t-il ? Est-ce qu'il ne serait pas plus simple et plus avantageux d'en concéder la jouissance ? De cette manière, l'État bénéficierait de la plus-value considérable que le peuplement de ces contrées ne manquerait pas de procurer aux terres, et, à l'expiration des baux, il pourrait les renouveler à des conditions de plus en plus avantageuses. En aliénant pour un morceau de pain son patrimoine, dit M. Gide, l'État ne se conduit-il pas aussi follement qu'un fils de famille dissipateur ? Les concessions de chemins de fer, ajoute-t-il, sont faites pour un temps limité et doivent à un moment donné faire retour à l'État, pourquoi n'en serait-il pas de même des concessions de terres ? Ce raisonnement est sans réplique, et il est bien certain que la théorie de l'« unearned future increment » n'a rien de commun avec celle de la nationalisation du sol préconisée par les collectivistes. La seule objection sérieuse au procédé des baux a été faite par M. Leroy-Beaulieu. Ce dernier expose que la propriété individuelle est indispensable au développement d'une colonie parce que seule elle pousse aux améliorations agricoles. On peut répondre que les baux à longue durée, de 99 ans par exemple, sont pour les bénéficiaires l'équivalent de concessions en toute propriété. Le procédé des baux emphytéotiques préconisé par M. Gide a donné de bons résultats partout où il a été appliqué, dans les colonies anglaises aussi bien que dans les possessions hollandaises des Indes. Par suite, il y aurait lieu de l'étendre dans la mesure du possible à nos possessions d'Afrique. Pourquoi, en effet, concéder les terres à titre gratuit alors qu'il est

(1) Voir le *Journal des Économistes* du mois de mai 1883 : « De quelques nouvelles doctrines sur la propriété foncière », par M. Gide.

si facile et si simple de se procurer des revenus en les affermant moyennant une redevance annuelle ? De plus, le système des baux est tout indiqué pour les pâturages. Doit-on le généraliser et l'étendre à toutes les terres sans exception ? Nous ne le croyons pas ; en cette matière il importe de ne pas s'en tenir à un seul système, il faut au contraire adopter simultanément les deux procédés d'aliénation : la vente et la concession, et il convient aussi de recourir au louage ou à l'emphytéose toutes les fois qu'on le pourra, mais non d'une façon exclusive.

Le système des baux à longue durée présente, en effet, de grands avantages lorsqu'il s'agit de territoires incultes qu'on veut défricher (1). Les Grecs et les Romains l'avaient bien compris, et l'on sait qu'ils eurent surtout recours à l'emphytéose. M. Garsonnet, dans son savant ouvrage sur les locations perpétuelles, nous indique aussi avec une grande précision le rôle important qu'ont joué les baux à longue durée. M. de Laveleye, de son côté, préconise vivement le retour à ce système. D'après lui, le régime de la propriété collective développerait singulièrement la colonisation, et les exemples qu'il cite de la Russie d'une part, de la Hollande à Java de l'autre, sont particulièrement probants (2). Ajoutons que Stuart Mill partage sur ce point l'opinion de M. de Laveleye (3). Il expose que lorsque l'État est propriétaire du sol, la rente qu'il perçoit des détenteurs de la terre peut remplacer les impôts.

C'est l'Angleterre, surtout, qui, dans ses colonies de l'Inde et de l'Australie, pratique le procédé des baux. Une grande partie de l'Inde Anglaise est considérée, en effet,

(1) Lefort, *Histoire des locations perpétuelles*.

(2) De Laveleye, *La propriété et ses formes primitives*. Il répond particulièrement à M. Fawcett qui, dans le n° de décembre 1872 de la *Fortnightly Review*, avait critiqué vivement la nationalisation du sol.

(3) Voir l'*Examiner* du 11 janvier 1873.

comme appartenant au Gouvernement, et les habitants ou ryots sont regardés comme des fermiers. En Australie, où les pâturages sont abondants, les baux ou leases sont très usités, et récemment on a vu se constituer à Melbourne une ligue ayant pour objet de ne plus concéder les terres publiques qu'à titre de bail emphytéotique.

Il existe un système relatif à l'aliénation des terres domaniales aux colonies dont nous devons maintenant aborder l'examen. C'est le système de Wakefield. Wakefield, célèbre économiste anglais de la première moitié du XIX^e siècle, s'est particulièrement occupé des questions coloniales, qu'il fut à même d'étudier, ayant été fonctionnaire du gouvernement britannique en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Canada.

Ses théories, en matière de colonisation, se trouvent expliquées dans l'ouvrage intitulé : *A view of the art of colonization* (1). Nous avons déjà indiqué que la question de l'appropriation des terres est une de celles qu'il importe de résoudre le plus rapidement possible dans les colonies de peuplement ; or, les colonies anglaises de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Canada présentant ce caractère, il n'est pas surprenant de constater que le problème de l'acquisition des terres par les particuliers ait attiré de bonne heure l'attention des économistes anglais.

Quel système allait-on suivre pour permettre aux immigrants de mettre en valeur ces terres incultes ? Comment le Gouvernement anglais, propriétaire d'un domaine immense, allait-il en disposer de la manière la plus avantageuse au point de vue de la colonisation ? Le difficile, en effet, n'était pas de se défaire de ces terres, mais bien,

(1) Voici le titre exact de cet ouvrage : *A view of the art of colonization with present reference to the British Empire in letters between a statesman and a colonist by Edward Gibbon Wakefield, 1849.*

en les aliénant, de hâter leur mise en culture. Bien que la France ne possède actuellement que fort peu de colonies de peuplement et que, par suite, la question ne présente pas pour elle tout l'intérêt qu'elle a pour nos voisins d'outre-Manche, elle mérite cependant d'être étudiée de près.

Cette étude ne présente pas seulement un intérêt purement théorique, elle présente aussi une utilité pratique, et il y aura lieu de se demander si le système de Wakefield est susceptible d'application dans les possessions françaises qu'on peut regarder comme des colonies de peuplement, c'est-à-dire l'Algérie, la Tunisie et la Nouvelle-Calédonie. Il faut faire remarquer cependant que Wakefield prétendait appliquer son système non seulement aux colonies de peuplement, mais encore aux colonies d'exploitation, et, dans la lettre 74, il en recommandait l'adoption pour les Indes occidentales (Antilles anglaises).

Antérieurement à Wakefield, quel système d'aliénation des terres domaniales pratiquait-on ? Wakefield nous renseigne à ce sujet dans la lettre 9. Il expose que comme on se proposait avant tout d'attirer des immigrants, on pratiqua d'abord le système des concessions à titre gratuit (*gifts or grants*). Il rappelle notamment que la première concession gratuite qui fut faite dans l'Australie occidentale portait sur une étendue de 500,000 acres (1). L'économiste anglais critique vivement le procédé des concessions à titre gratuit. D'après lui, ce procédé a donné de très mauvais résultats et a amené la dispersion rapide des immigrants. Par suite de cet éparpillement des colons, la colonisation devenait impossible et les dépenses faites pour attirer ces immigrants se trouvaient perdues sans profit aucun. Ainsi la première critique que Wakefield adresse à la concession

(1) Merivale, t. II, p. 95, dit qu'au Canada 1,425,000 acres furent concédés gratuitement à 60 individus.

gratuite, c'est d'amener la dispersion des colons. La seconde, c'est d'enlever aux premiers venus toute liberté dans le choix des terres. Wakefield fait observer à ce sujet que les premiers arrivés accaparent plus de terres qu'ils n'en peuvent effectivement mettre en valeur, et ils ne laissent aux autres que les terres d'une valeur moindre et d'une situation moins avantageuse. En troisième lieu, selon l'économiste anglais, la concession à titre gratuit amène le gouvernement à se défaire des terres avec beaucoup trop de facilité. Il est clair, en effet, que du moment qu'on peut se procurer la terre sans rien déboursier, chacun est intéressé à en demander le plus possible, et le gouvernement, sollicité de toutes parts et accablé de demandes pressantes, ne peut résister avec assez d'énergie. Aussi il arrive que là où le système des concessions est pratiqué, on manque de main-d'œuvre, tout le monde voulant être propriétaire.

Le procédé de la concession est, par suite, toujours d'après Wakefield, dénué de tout pouvoir régulateur, et il empêche le gouvernement d'établir une certaine proportion entre la terre à cultiver et la population. Enfin, il fait observer que les concessions favorisent la spéculation et l'agiotage, et qu'un grand nombre de concessionnaires, ne songeant qu'à garder leurs terres afin de pouvoir s'en débarrasser au moment opportun, ne les cultivent pas.

De plus, ajoute-t-il, ce système prête à l'arbitraire du gouvernement, puisque celui-ci est libre de favoriser qui bon lui semble.

En résumé Wakefield considère que la concession à titre gratuit est un obstacle des plus sérieux à la colonisation, parce qu'elle décourage et irrite ceux qui ne sont pas favorisés, et parce que tous les concessionnaires n'ont pas en vue la mise en valeur de leurs terres et ne cherchent qu'à spéculer.

Wakefield veut donc substituer à la concession à titre

gratuit, un mode d'aliénation plus rationnel permettant d'éviter tous ces inconvénients.

Il ajoute qu'à l'époque où il écrivait, l'occupation des terres publiques, sans titre légal, se pratiquait couramment dans les colonies australiennes. Les squatters s'installaient à leur guise, et il devenait impossible de les expulser des terrains qu'ils occupaient.

Le problème que Wakefield se proposait de résoudre était double.

Il y avait lieu de rechercher d'abord par quels moyens on pourrait développer l'émigration, attirer les colons en Australie et les fixer d'une manière permanente au sol. Il fallait ensuite examiner comment on pourrait se procurer des capitaux. L'industrie lainière, qui a fait, d'ailleurs, la fortune de l'Australie, exigeait, en effet, des capitaux considérables qu'il fallait diriger sur la colonie. Wakefield veut résoudre ces deux questions, et c'est l'examen du système qu'il développe dans son livre, que nous allons aborder maintenant.

Nous diviserons notre étude en deux parties, et nous examinerons successivement :

1^o La définition du système de Wakefield ;

2^o Les résultats pratiques qu'il a donnés, et ceux qu'il pourrait donner de nos jours en supposant qu'il soit opportun de le reprendre.

§ I. — Définition et examen du système de Wakefield.

Le système de Wakefield est un système qui a pour but la mise en valeur et le peuplement des colonies. Il a comme moyen, la vente des terres à un prix suffisamment rémunérateur, et il se propose de retenir et de grouper

les travailleurs en les mettant en rapport avec les capitalistes.

Ce qui frappe, en effet, dans l'exposé du système de Wakefield, c'est sa préoccupation constante de fournir une main-d'œuvre suffisante aux capitalistes. A ses yeux, la question de la main d'œuvre est de beaucoup la plus importante, et elle doit être résolue de prime abord. Or, dit-il, si l'on peut se procurer la terre à bon marché, la main-d'œuvre fera totalement défaut aux colonies. Pour prévenir ce résultat, il faut rendre la terre suffisamment chère pour que tous ne puissent pas devenir propriétaires, et de cette façon la classe des prolétaires salariés ne disparaîtra pas. Wakefield rappelle que l'État est propriétaire des terres incultes, et que c'est lui qui les met à la disposition des particuliers.

C'est ainsi, ajoute-t-il, que dans l'Australie occidentale le gouvernement a permis aux 2,000 premiers pionniers (settlers) de s'approprier 3 millions d'acres, et que, dans l'Australie du Sud, 40,000 personnes ont acquis 500,000 acres. Par conséquent le Gouvernement peut, s'il le veut, établir une certaine proportion entre la terre et la population, et il doit le faire. Du moment que le problème consiste à rendre la terre assez chère pour qu'on ne puisse pas devenir propriétaire trop facilement, il n'y a qu'un mode d'aliénation à adopter : c'est la vente. Le système de la vente, d'après Wakefield, est excellent parce qu'il permet précisément d'établir une proportion entre la terre et la population. Mais cette proportion ne doit pas être fixée arbitrairement ; ce qu'il faut, c'est qu'il n'y ait ni surabondance de bras, ni surabondance de terre. C'est pourquoi la terre sera vendue au prix suffisant (sufficient price), ce prix n'ayant d'autre objet que d'obliger les travailleurs à louer leurs services pendant une période plus ou moins longue, avant de pouvoir acquérir des terres.

Comme on le voit, le système de Wakefield présente toujours, d'après son auteur, un triple avantage :

1^o Il dirige les capitaux sur la colonie (1);

2^o Il groupe la main-d'œuvre et la concentre à proximité des capitalistes ;

3^o Il l'empêche de disparaître trop vite.

C'était un système nouveau et original, car, jusqu'alors, en substituant la vente à la concession à titre gratuit, on ne s'était proposé que de mettre fin à la spéculation et au favoritisme. Comme l'expose lui-même Wakefield, le prix des terres avait été fixé à 2 dollars l'acre au plus aux États-Unis, et dans les colonies anglaises, il variait de 5 à 40 shillings. On avait, de cette façon, mis fin à la spéculation ; mais la main-d'œuvre resta aussi insuffisante, après cette fixation d'un prix, qu'elle l'était auparavant.

Ainsi, pour Wakefield, le prix suffisant était le symbole, le signe représentatif d'une portion de terre occupée par un colon ; mais ce prix, de plus, devait être égal aux frais de transport d'un émigrant depuis la métropole jusqu'à la colonie.

Wakefield réunissait donc, dans son système, tout ce qui avait trait :

1^o Au colon ;

2^o Aux capitaux ;

3^o A la main-d'œuvre.

Le prix était bien un prix suffisant, puisqu'il réalisait un rapport harmonique entre ces trois choses. Par voie de conséquence, il en résultait que ce prix devait être invariable. Les sommes produites par la vente des terres

(1) Wakefield, dans les lettres 18 et 21, montre l'inconvénient qu'il y a à n'envoyer aux colonies qu'une seule classe d'émigrants, et précisément la plus pauvre. Il estime qu'il faut attirer dans les colonies des représentants de toutes les classes de la société, c'est-à-dire des travailleurs, des capitalistes et des membres de la gentry.

devaient être employées intégralement à l'émigration. Le prix de la vente d'un lot de terre égalant le prix de passage d'un colon, affecter les produits de cette vente aux frais de transport des émigrants, c'était subventionner, en effet, l'émigration. Par conséquent, disait Wakefield, la théorie du prix suffisant a bien pour résultat de fournir des travailleurs aux capitalistes, et ceux-ci, en achetant la terre, doivent comprendre qu'ils achètent en même temps la main-d'œuvre.

Comment déterminer et calculer ce prix suffisant ? Wakefield expose, dans sa lettre 49, que ce prix doit varier suivant les colonies ; et qu'il faut, pour l'apprécier, tenir compte du coût de la vie dans la colonie, du taux des salaires, de la fertilité du sol, du climat, etc. Mais, pour l'obtenir, on ne peut, d'après l'économiste anglais, recourir au procédé de la vente aux enchères. En effet, là où les terres sont en quantité illimitée, comme aux États-Unis par exemple, le prix d'adjudication est sensiblement le même que celui des ventes amiables. Avec la vente aux enchères, on obtiendrait, le plus souvent, faisait remarquer Wakefield, un prix qui sera inférieur au prix suffisant, et si, par hasard, le prix de vente était supérieur, c'est un capital que l'on va enlever inutilement aux émigrants. Tel est le premier inconvénient de la vente aux enchères. Il y en a d'autres que Wakefield faisait ressortir. Il ajoutait que ces ventes exigeaient des frais de publicité ou ne pouvaient avoir lieu qu'à des jours fixes, et que les colons étaient obligés d'attendre ces époques. Il exposait de plus que les ventes aux enchères publiques empêchaient les colons de choisir leur terrain, et que, dans le cas où plusieurs émigrants désiraient avoir le même lot de terre qui est mis aux enchères, ils se laissaient entraîner à le payer plus cher qu'il ne vallait réellement. Enfin, ajoutait-il, la vente aux enchères ne supprime pas la spéculation.

Les spéculateurs de profession peuvent se rendre adjudicataires, et ils revendent ensuite à crédit leurs lots aux émigrants, qu'ils ne tardent pas à ruiner. Ayant proscrit la vente aux enchères et la concession gratuite, il ne restait plus à Wakefield que le procédé de la vente amiable qui selon lui permettait seule à l'acquéreur de choisir son lot. Wakefield expose en détail dans les lettres 61 et 62 tous les avantages qui résulteront de cette liberté de choix. Il n'y aura ainsi, disait-il, aucun arbitraire. Toutefois il est nécessaire que le gouvernement dresse des plans, fasse arpenter, et mesurer les lots (survey). Wakefield recommande en même temps de bien choisir les émigrants et de n'envoyer aux colonies que des hommes dans la force de l'âge.

Le système de la vente amiable donne lieu à un certain nombre de critiques que Wakefield expose et réfute ensuite. On peut trouver étrange, dit-il, de donner à toutes les terres une valeur uniforme sans tenir compte des qualités du sol et de la situation des lots ; mais il n'est nullement nécessaire de tenir compte de ces circonstances, puisqu'il s'agit d'obtenir non pas le prix le plus élevé possible, mais uniquement le prix suffisant et rien de plus. Mais alors lui oppose-t-on, avec la théorie du prix suffisant, personne ne voudra acheter les terres de qualité inférieure. Wakefield estime au contraire que si l'on n'applique pas cette théorie, on commencera par acheter les terres les moins chères, les plus difficiles à cultiver par conséquent.

Les objections les plus fortes contre le système de Wakefield se trouvent formulées dans la lettre 56, où l'adversaire figuré de Wakefield, M. Métropole, lui déclare que son système ne saurait fonctionner dans les colonies anglaises actuelles. Wakefield est en effet obligé de reconnaître que là où le procédé des concessions à titre gratuit a été longtemps pratiqué, on ne peut plus établir

de prix suffisant. Sa théorie suppose, pour être appliquée, une contrée où l'on n'a pas concédé les terres avec trop de prodigalité et où celles-ci sont encore assez abondantes. De plus, il faut dans ces contrées, avant d'appliquer son système, activer l'émigration le plus possible afin de permettre ainsi l'élévation du prix des terres. Wakefield ajoute que sa théorie ne s'applique qu'aux terres cultivées et non aux pâturages et aux mines pour lesquels il demande des lois spéciales.

§ II. — Appréciation du système de Wakefield.

Maintenant que nous avons exposé le système de Wakefield, il faut examiner les résultats qu'il a donnés. Ce système a été appliqué à l'Australie du Sud dès 1837, et dans un Act de la même année (1); nous voyons proclamé le principe de la vente des terres au prix suffisant. On adjoignit au gouverneur un bureau de commissaires chargés de l'émigration dans la colonie, et de l'aliénation des lots (2). Il faut faire remarquer que dans cet act aucune somme n'était affectée par la métropole aux travaux de premier établissement à faire dans la colonie. Celle-ci devait se suffire à elle-même, et elle ne devait rien demander à la mère-patrie. C'est ce qu'on appelait le « self-supporting principle ». Aussi, pour entreprendre les travaux préparatoires la colonie était-elle autorisée à faire des emprunts : un premier emprunt de 50,000 francs, gagé sur le produit des ventes futures, et un deuxième emprunt de

(1) Act 4 et 5, W. IV, C, 95.

(2) Dans ses instructions du 14 janvier 1840, lord John Russel leur recommande d'agir concurremment avec les gouverneurs.

200,000 livres sterling gagé en partie sur le produit des ventes futures et en partie sur les autres ressources de la colonie. Quels ont été les résultats de ce système ? En 1838, il y avait, dans l'Australie du Sud 3,380 colons. En 1839, il y en avait 5,316, et 150,000 acres de terres avaient été vendus. On avait donc développé singulièrement le peuplement de la colonie, et l'on peut dire, qu'à ce point de vue, l'expérience était décisive. Remarquons que le produit des ventes de terres était employé intégralement à payer les dépenses de l'émigration. Mais la colonie, malgré les emprunts qu'elle fit, ne trouva pas des ressources suffisantes pour effectuer les travaux préparatoires ; elle fit faillite en 1840, et le gouvernement de la métropole fut obligé d'intervenir. Le système du self-supporting était condamné, et beaucoup ont vu là le côté défectueux de la théorie de Wakefield.

Or, le système du self-supporting n'a jamais été préconisé par Wakefield. Il l'a dit lui-même de la façon la plus nette (1), et dans son livre sur l'art de la colonisation, nous constatons qu'il se plaint très vivement de la manière dont sa théorie a été appliquée à l'Australie du Sud. En y introduisant le principe du self-supporting, on le modifiait profondément, et l'on altérait ainsi les résultats qu'il devait donner.

De plus, l'insuccès de l'Australie du Sud s'explique par une foule de circonstances particulières (2), des difficultés qui

(1) Voici ce que Wakefield a dit à ce sujet : « I never called it the self-supporting system : I look upon the calling it the self-supporting system as a sort of puff ». (Report of South Australia Committee 1844). « Je n'ai jamais appelé (mon procédé) le système du self-supporting » et je regarde cette dénomination comme un non-sens ». Cette opinion de Wakefield est citée en note par Merivale « Lectures on colonization », tome II, p. 141.

(2) Voir Merivale, tome II.

s'élevèrent entre le gouverneur et les commissaires (1), le gaspillage des crédits : on construisit un palais du Gouvernement de 25,000 livres sterling, et alors que les revenus de la colonie ne dépassaient pas 20,000 livres sterling par an on dépensa pendant quatre ans une somme annuelle de 140,000 livres. De plus, ajoute Merivale, l'Australie du Sud, sans être absolument stérile, n'avait rien pour attirer les colons. Dans ces conditions l'échec ne doit pas surprendre ; mais cet échec ne prouve rien relativement à la valeur théorique du système de Wakefield. Il importe toutefois de signaler qu'en l'espace de 5 ans 16,000 émigrants débarquèrent dans l'Australie du Sud.

Le système de Wakefield fut aussi appliqué dans la Nouvelles-Galles du Sud, et dans la Nouvelle-Zélande. Dans ces deux colonies, il a donné des résultats des plus remarquables ; mais il faut faire observer que le produit des ventes ne fut pas affecté intégralement aux dépenses d'émigration. Les faits sont donc précis, et ils permettent d'affirmer que la théorie de Wakefield était excellente à condition de n'être pas appliquée d'une façon très stricte.

L'examen critique du système de Wakefield a été fait par Mérivale qui en discute successivement les différentes propositions. Nous ne pouvons mieux faire que de résumer ici les observations de Merivale. Il ramène l'exposé du système de Wakefield à cinq propositions.

1° La prospérité des colonies est en raison directe de la main-d'œuvre qui se trouve à la disposition des capitalistes. Merivale conteste cette proposition et il cite l'exemple de l'État d'Ohio qui, en 1791, n'avait que 15,000 habitants et dont la population, en 1841, était passée à 3 mil-

(1) Ces commissaires furent supprimés en 1840 et remplacés par un Board of Land and Emigration qui fonctionna pour toutes les colonies anglaises.

lions. Les terres achetées au gouvernement à raison de 6 shillings l'acre furent revendues par les acquéreurs primitifs qui ne voulaient que spéculer aux émigrants, or ces émigrants étaient des cultivateurs sans grandes ressources. Par conséquent, d'après MÉRIVALE, une colonie peut fort bien se développer sans qu'il soit besoin de deux classes d'émigrants, les capitalistes et les travailleurs salariés. La nécessité de la main-d'œuvre ne se fait sentir que dans les colonies d'exportation telles que les Antilles par exemple.

Ce raisonnement de MÉRIVALE nous semble des plus justes, il est évident, en effet, que dans les colonies de peuplement le colon émigrant n'a pas un besoin immédiat et pressant de main-d'œuvre. Sans doute, ses bénéfices seront plus rapides s'il peut avoir à sa disposition des travailleurs salariés, mais ces derniers ne lui sont nullement indispensables pour lui permettre de vivre. Il en est autrement dans les colonies d'exploitation produisant les denrées exotiques telles que le sucre, le café, le tabac, etc. et même dans les colonies où l'élevage est pratiqué sur une large échelle. Là, la main-d'œuvre est absolument nécessaire; or l'Australie, avec son industrie lainière, se trouvait dans cette situation, et l'on s'explique fort bien que WAKEFIELD se soit autant préoccupé de cette question.

2° Il faut développer l'émigration des travailleurs salariés et les empêcher de devenir trop rapidement propriétaires.

3° Le produit de la vente des terres doit être affecté à l'émigration.

4° Il faut vendre les terres au prix suffisant, et ce prix c'est celui qui remplit deux conditions permettant à l'acheteur de trouver une main-d'œuvre proportionnée à l'étendue de son lot, et empêchant les travailleurs d'acheter trop facilement des terres.

5° La totalité du produit de la vente des terres doit être affectée à la colonisation, et c'est seulement à cette condition qu'on obtiendra un équilibre exact entre la terre, le capital et la main-d'œuvre (land, labour and capital). Merivale expose que c'est là la clef de voûte du système de Wakefield, et il critique vivement la prétention de ce dernier d'établir un équilibre exact entre les trois choses. Supposons, dit-il, que pour mettre en valeur 100 acres de terre en Australie, on ait besoin de 4 journaliers ; si les gages viennent à baisser, au lieu de 4 le capitaliste en emploiera 6 parce que les 100 acres mieux soignées lui rapporteront davantage. Il en résulte que le capitaliste a tout intérêt à payer sa terre à un prix encore plus élevé puisque de cette manière il développe l'émigration dans la colonie, et la proposition de Wakefield peut par suite se résumer ainsi : le prix suffisant est le prix le plus élevé que le capitaliste jugera utile de payer. Or, c'est là une question d'appréciation personnelle. En résumé, Merivale estime qu'il est impossible d'établir un équilibre entre la terre, la main-d'œuvre et le capital. Il ajoute qu'il est difficile d'empêcher les travailleurs salariés de devenir propriétaires. D'après lui, il ne faut pas chercher à établir un prix suffisant, mathématique, comme le veut Wakefield. Ce qu'il faut, c'est vendre les terres non aux enchères publiques, mais à prix fixe. Ce prix doit être élevé et raisonnable, et le produit des ventes doit être affecté en partie à l'émigration, en partie aux dépenses des travaux préparatoires. Merivale arrive donc à la même conclusion que nous, à savoir que le système de Wakefield à condition de n'être pas appliqué d'une façon rigoureuse, est excellent et peut donner de bons résultats. A notre avis, il y a quelque chose de plus à critiquer dans le système de Wakefield, c'est l'établissement d'un prix fixe invariable. Dire que la terre doit être vendue à un prix fixé une fois pour toutes, c'est

dire en effet que sur un territoire déterminé il ne peut y avoir qu'une quantité de main-d'œuvre déterminée, c'est négliger complètement la question des salaires, car là où les salaires seront élevés il faudra diminuer la main-d'œuvre et l'augmenter au contraire là où les salaires seront faibles, tout cela sur la même étendue de terre. Comme il faut tenir compte de la question des salaires, il en résulte deux conséquences :

1^o Le prix de la terre ne doit pas être établi d'une façon empirique, mais bien d'après la règle de l'offre et de la demande ;

2^o Il ne faut pas affecter intégralement les produits de la vente des terres à l'émigration. Pour qu'une colonie puisse vivre, elle doit faire en effet des travaux préparatoires (chemins de fer, routes, ponts, canaux, etc.), et il faut consacrer une partie des recettes à ces dépenses indispensables. Le système de Wakefield renferme donc des principes excellents à condition d'être ramené à ces deux règles.

Ainsi compris, il est susceptible d'application, et la Compagnie anglaise de l'Afrique du Sud n'a eu qu'à se louer des résultats qu'elle a obtenus par ce procédé. Il y a tout intérêt à l'appliquer aujourd'hui, et la proposition de loi relative au régime légal du domaine de l'État aux colonies déposée sur le bureau de la Chambre, le 4^{er} avril 1897, par M. Leveillé peut être regardé comme la reprise du système de Wakefield.

Dans cette proposition de loi, qui a surtout pour objet de prescrire l'aliénation d'une partie des terres afin de constituer une caisse de colonisation dont les ressources serviront à l'exécution et au développement des entreprises d'utilité nationale aux colonies, on peut voir une application moderne des idées émises par Wakefield. C'est là, en effet, tout ce qu'il est possible de retenir aujourd'hui.

d'hui de ce système : vendre les terres qui en seraient susceptibles et affecter le produit des aliénations aux travaux préparatoires indispensables.

En résumé et en terminant ce chapitre, nous ferons remarquer qu'à notre avis, les trois modes de disposition des terres vacantes, vente, échange et louage emphytéotique doivent être simultanément pratiqués.

La vente aux enchères est indiquée naturellement pour les terrains situés dans les agglomérations urbaines, la vente à l'amiable se justifie d'elle-même pour les lots ayant déjà subi un commencement de mise en culture et ayant déjà une certaine valeur. Les autres terres désertes ou incultes doivent être concédées gratuitement. Enfin, les pâturages peuvent faire l'objet de locations.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN ALGÉRIE ET EN TUNISIE

L'ALGÉRIE

CHAPITRE PREMIER

DIFFICULTÉS DE LA COLONISATION FRANÇAISE EN ALGÉRIE.

Pour mieux se rendre compte des difficultés qu'à rencontrées la colonisation française en Algérie, il faut d'abord dire un mot de la situation géographique de ce pays et des races qui l'habitent. La conquête de l'Algérie commencée en 1830 pour venger une insulte du dey d'Alger à notre ambassadeur, et terminée en 1857 après l'expédition de la Kabylie, nous a rendu maîtres d'un territoire dont la superficie est d'environ 670,000 kilomètres carrés, et dépasse par conséquent celle de la France continentale qui n'est que de 529,000 kilomètres.

Au point de vue topographique, ce territoire peut être divisé en trois zones ou régions présentant des caractères climatiques différents : la première de ces zones voisines du rivage de la Méditerranée se compose du Tell dont les plaines fertiles d'une superficie de 15 millions d'hectares comprennent outre le Sahel, les vallées du Sig, du Chélif et de la Mitidja. La seconde zone dite des Hauts-

Plateaux, renferme d'immenses espaces propres surtout à la culture pastorale et où poussent l'alfa et le diss ou herbe à chameau. Enfin, en s'enfonçant dans l'intérieur des terres on rencontre la région saharienne dont on doit s'efforcer de tirer parti dans la mesure du possible en multipliant les oasis et les plantations de palmiers. La connaissance de ces différences climatologiques et économiques des diverses régions algériennes est indispensable si l'on veut faire une œuvre rationnelle de colonisation. Sauf au Sahara, c'est la colonisation agricole et aussi le peuplement qui doivent nous préoccuper ; toutefois, dans le Tell, il y a lieu d'accorder de petites concessions de terres, tandis que dans les Hauts-Plateaux, c'est plutôt au procédé des baux à longue durée qu'il faut recourir. Au Sahara, il est nécessaire de créer des oasis et de protéger le commerce des caravanes afin de détourner vers l'Algérie le trafic de l'Afrique centrale et du Soudan (1).

On n'arrive à bien connaître les différences géographiques des régions algériennes qu'au bout d'un certain temps, et il n'est pas surprenant de constater qu'elles ont été méconnues dès le début de la conquête. Encore aujourd'hui, la législation des concessions est basée sur cette idée fausse que l'Algérie est uniformément fertile, et qu'un même régime peut s'appliquer indistinctement aux différentes parties du territoire algérien. C'est là évidemment un état de choses critiquable, et il est clair qu'une réforme de la législation actuelle s'impose.

Les deux principaux obstacles à la colonisation française en Algérie provenaient :

1^o De la population indigène qui détenait le sol et contre laquelle il a fallu lutter à différentes reprises ;

(1) Voir le discours de M. Cambon, gouverneur général de l'Algérie, au Sénat, en 1897 (Séance du 26 mars 1897).

2° De l'absence de tout plan d'ensemble de la part du Gouvernement français, qui n'a jamais su exactement ce qu'il voulait faire dans notre possession africaine, et dont les hésitations et les vues indécises ont été funestes à l'œuvre colonisatrice. En ce qui touche particulièrement la population indigène qui s'élevait à 4 millions d'habitants, dont près de 3 millions de Berbères « arabisés » et plus de 1 million d'Arabes « berbérisés », on ne pouvait ni l'anéantir, ni la faire disparaître, et la religion qui formait le lien commun entre ces deux races nous en rendait l'assimilation presque impossible. M. Clamageran dans son ouvrage sur l'Algérie, a fort bien résumé ces difficultés en face desquelles nous nous sommes heurtés en Algérie, et nous ne pouvons mieux faire que de citer le passage suivant :

« Des causes multiples ont entravé la colonisation en
« Algérie : d'abord un état de guerre permanent, puis, à
« partir de 1848, une paix troublée par des insurrections
« fréquentes, les vues et les desseins mobiles du Gouver-
« nement central qui flotte entre les systèmes les plus
« opposés, partisan tour à tour de l'occupation restreinte
« et de l'occupation étendue, passant de la chimère d'une
« colonisation décrétée et dirigée par l'État à la chimère
« du royaume arabe : idée funeste due au même génie qui
« devait plus tard prosterner la France aux pieds de la
« Prusse ; au milieu de toutes ces incertitudes, un seul
« point fixe, une seule préoccupation constante et ferme :
« celle de voir dans l'Algérie un vaste champ de manœu-
« vres, un camp gigantesque où des armées viendraient
« apprendre, par la pratique, l'art de la guerre ; enfin, et par
« dessus tout, le dédain des études sérieuses et des explo-
« rations scientifiques, l'ignorance des procédés employés
« avec succès par les peuples colonisateurs... »

Il était nécessaire de rappeler ces obstacles qu'a rencon-

trés la colonisation française, et il est impossible de ne pas ratifier le jugement de M. Leroy-Beaulieu : « Fonder une « colonisation agricole dans un pays où tout le sol était « possédé et cultivé, introduire une population européenne « au milieu d'une population musulmane qu'on n'avait ni « le droit, ni la force d'extirper ou de refouler..., c'était « là le plus difficile problème que se fût encore posé la « politique coloniale des peuples modernes (1). »

Le problème de l'appropriation des terres en Algérie présente une importance toute particulière, et bien qu'au point de vue administratif on ne puisse regarder notre possession africaine comme une colonie, il faut reconnaître qu'au point de vue économique elle présente le double caractère d'une colonie de peuplement et d'une colonie d'exploitation. Or, nous avons déjà signalé tout l'intérêt que présente, pour une colonie de peuplement, la question de l'aliénation des terres domaniales. Nous examinerons successivement, dans cette étude, la composition du domaine privé de l'État, puis les procédés d'aliénation des terres domaniales en les divisant en trois périodes : avant 1851, de 1851 à 1878, depuis 1878.

(1) Leroy-Beaulieu, *l'Algérie et la Tunisie*, 1897, 2^e édition.

CHAPITRE II

DU DOMAINE PRIVÉ EN ALGÉRIE.

Avant d'étudier les règles relatives à l'aliénation des biens domaniaux, il est utile d'indiquer quelle est la composition du domaine privé. Cette question n'offre aucune difficulté quand il s'agit, comme c'est le cas pour la plupart des colonies, de terres désertes, inhabitées ou ne renfermant que quelques peuplades sauvages disséminées sur un territoire extrêmement vaste.

En Algérie, au contraire, on se trouvait en présence d'une population douée d'une civilisation avancée, détenant le sol, et par conséquent, il était très difficile pour le gouvernement français de déterminer exactement la consistance du domaine. Ajoutons que les renseignements de nature à l'éclairer à ce sujet avaient été détruits lors de la conquête, et les fonctionnaires turcs qui se trouvaient à la tête des administrations publiques avaient tous quitté la régence.

Avant de faire l'histoire de la législation domaniale depuis la conquête, histoire que nous diviserons en deux périodes : avant et depuis la loi du 16 juin 1851, nous croyons qu'il ne sera pas inutile d'indiquer dans ses grandes lignes les principes de cette législation, sous la domination romaine d'abord et sous la domination turque ensuite.

SECTION PREMIÈRE

LA LÉGISLATION DOMANIALE EN ALGÉRIE SOUS LA DOMINATION
ROMAINE.

Il est intéressant d'examiner les procédés employés par les Romains pour la mise en valeur de leur province d'Afrique. Ces procédés n'ont pas été, du reste, différents de ceux qui ont été usités dans les autres parties de l'empire romain, et là, comme ailleurs, la colonisation romaine a revêtu le caractère de colonisation militaire.

A la suite de la conquête d'un pays par les Romains, le peuple vaincu disparaissait, les habitants étaient vendus comme esclaves et le sol était confisqué (1). Toutefois, on ne tarda pas à atténuer cette rigueur primitive et on laissa aux vaincus une portion de leur territoire, mais on leur fit payer un impôt ou tribut, afin de leur indiquer qu'ils n'avaient plus un droit de propriété absolu. Quant aux biens confisqués, ils formaient l'*ager publicus* ou domaine privé du peuple romain. Les terres cultivées ainsi réunies au domaine étaient : ou bien mises en vente par les questeurs (*agri quæstorii*) (2), ou bien elles étaient affermées moyennant une redevance (vectigal), ou bien enfin elles étaient soit partagées entre les citoyens (*agri viritani*), soit affectées à la fondation de colonies (3) (*agri colonici*).

(1) Gaius, Comm. II, § 69. — Mommsen, *Droit public romain*, traduit, t. VIII, p. 124.

(2) *Hygin. dans les gromatici*, Ed. Lachman, t. 1, p. 115 : « Quæstorii autem dicuntur agri quæ populus romanus devictis pulsisque hostibus possedit mandavitque quæstoribus ut eos venderent ».

(3) Il importe de ne pas confondre la *deductio coloniæ* (fondation

C'est cette dernière hypothèse seule qui nous intéresse. Le territoire cultivé ainsi réservé à la colonisation était divisé en trois parties : l'une devant former le pâturage communal (*compascua publica*), l'autre affectée à l'entretien des temples et des monuments publics, la dernière, partagée en autant de lots de deux jugera qu'il y avait de colons. Quant aux terres incultes, on autorisait leur occupation à titre précaire et révocable moyennant une redevance. Ces terres s'appelaient *agri occupatorii* ou *possessionses*.

Mommsen (1) distingue dans l'histoire de la colonisation romaine trois périodes :

1^o La première va des premiers temps de la République jusqu'aux Gracques : les colonies de citoyens romains sont fondées en vue de protéger les territoires conquis, et c'est pour les fixer dans ces contrées qu'on leur donne des terres. Siculus Flaccus donne alors la définition suivante des colonies : « *Coloniæ autem inde dictæ sunt quod Romani in ea municipia miserint colonos vel ad ipsos priores municipiorum populos coercendos, vel ad hostium incursus repellendos* » ;

2^o La seconde période commence avec les Gracques, elle se termine en l'an 100. Les colonies ont alors pour but, en apparence, de venir en aide à la classe pauvre ; en réalité, on voulait l'éloigner de Rome où elle inquiétait les patriciens ;

3^o Enfin, à partir de l'an 100, la colonisation est faite par les vétérans auxquels on donne des terres pour les récompenser de leurs services militaires. Comme on le

de colonie) avec l'assignation des terres par parts viriles. Ces assignations de terres, au début n'avaient lieu qu'au profit des patriciens. Voir au sujet de cette différence, Mommsen, t. I, p. 88, et t. X, p. 496.

(1) Mommsen, t. VIII.

voit, dans la première et dans la troisième période les Romains ont pratiqué la colonisation militaire, et c'est à tort que Velleius Paterculus fait remonter cette dernière seulement à l'an 100 (1).

Les colonies militaires et les colonies de citoyens différaient :

1^o Relativement aux colons ;

2^o Les autorités chargées d'opérer la *deductio coloniæ* n'étaient pas les mêmes (2) dans les deux cas ;

3^o Les rites et les formalités variaient.

Comment procédait-on à la création des colonies ? Sous la République, c'était la loi qui fixait le nombre des colons (300 dans les colonies de citoyens romains, 2,000 à 6,000 dans les colonies latines). Ces colons faisaient leur entrée militaire dans la colonie, et le magistrat au moyen d'une charrue, formait un sillon afin de déterminer l'enceinte de la nouvelle cité. Avant l'arrivée des colons, des agrimensores ou arpenteurs avaient tracé sur le sol deux lignes se coupant à angle droit, celle tirée du Nord au Sud était appelée *cardo maximus*, et celle qui allait de l'Ouest à l'Est *decumanus maximus*. On divisait ainsi le territoire de la colonie en quatre secteurs nommés : *dextra* et *sinistra decumanum*, *citra* et *ultra cardinem*. Au moyen de lignes parallèles, on divisait le sol tout entier en carrés

(1) Vell. Paterc., I, 45, 3 : « In Bagiensis Eporedia (deducta colonia est) Mario sextum Valerioque Flacco consulibus. Neque facile memoriæ mandaverim, quæ nisi militaris, post hoc tempus deducta sit ».

(2) Pour les colonies de citoyens il fallait un vote populaire, *lex colonica*, ou un sénatus-consulte, et on nommait des magistrats spéciaux pour effectuer la *deductio*.

Les colonies militaires étaient organisées par l'empereur, et la *deductio* était faite par un *legatus* impérial. Sylla, qui fut un des premiers fondateurs des colonies militaires se fit autoriser par la *lex Valeria*. A partir de cette époque l'empereur seul créa les colonies et fit à sa guise les concessions de terres.

égaux ou *centuriæ*, et chaque centurie comprenait en moyenne 200 jugera. Ces centuries étaient partagées en lots de deux jugera que les colons tiraient au sort. Les parcelles trop petites pour former à elles seules une centurie ou *subseciva*, étaient aliénées directement par les empereurs. C'est ce système que nous trouvons appliqué dans la province d'Afrique (1) lors de la création de la première colonie romaine à Carthage, après la destruction de cette cité par Scipion, et 6,000 colons romains reçurent ainsi des terres.

La colonisation romaine en Afrique ne commença, en effet, qu'à partir d'Auguste, et l'*Africa vetus* ne comprenait au début que le territoire enlevé aux Carthaginois, c'est-à-dire à peu près l'étendue de la Tunisie actuelle. Ce territoire s'agrandit dans la suite, et après la victoire de Thapsus, il engloba la Numidie. Or, comme nous l'avons déjà signalé, à partir de l'an 100 avant l'ère chrétienne, la seule colonisation pratiquée par les Romains est la colonisation militaire au moyen des vétérans. Les parcelles de terres ainsi divisées d'après les règles que nous venons d'indiquer leur étaient concédées, et pour ceux-ci fonder une colonie c'était une dernière phase de leur devoir militaire (2). La colonie d'Arles fut ainsi fondée par des vétérans de la 7^e légion.

En échange de la concession qui leur était faite, ces vétérans étaient astreints au service militaire. Ils restaient placés dans la colonie sous l'autorité de leurs chefs, et au premier signal, ils devaient prendre les armes (3). Le lot

(1) Dans les provinces il y avait en effet : *l'ager colonicus*, *l'ager adsignatus viritim*, *l'ager vectigalis* et *quæstorius*.

(2) Le vétéran était le soldat qui avait terminé son service. Quand on le congédiait, on lui remettait une somme d'argent qui fut convertie d'assez bonne heure en concession de terre.

(3) Les colonies militaires de l'Afrique furent pour la plupart créées

concéder ou bénéficier était transmissible aux enfants mâles seulement, et toujours avec l'obligation du service militaire. (Code *Théodosien*. Livre VII, loi 5, *De re militari*).

Ainsi, comme on peut le remarquer, la législation domaniale était des plus simples en droit romain. Tout le territoire de l'Afrique formait l'ager publicus (1). Cet ager publicus se confondit dans la suite avec le patrimoine particulier du prince, et il s'accrut par la confiscation des biens des condamnés. Ajoutons que les empereurs ne se firent pas faute de condamner ceux dont ils convoitaient les biens. L'ager publicus était mis en valeur au moyen des colonies militaires dont nous venons de parler, et les empereurs en aliénaient alors une fraction au profit des vétérans.

Mais ce n'était pas tout : l'État romain, ou pour parler plus exactement, l'empereur, vendait directement des dépendances de l'ager publicus, ou bien il les donnait à certains personnages qu'il voulait favoriser, et ce système des ventes ou des concessions à de hauts personnages fut des plus avantageux au point de vue de la colonisation, car il eut pour résultat d'attirer les capitaux en Afrique et permit d'entreprendre ces grands travaux publics qui mirent en rapport un sol fertile jusqu'alors inculte (2).

Les capitalistes romains se constituèrent ainsi d'im-

par les vétérans de la III^e légion, dont le quartier général se trouvait à Lambessa. On consultera avec intérêt, sur les obligations des vétérans, le savant ouvrage de M. Garsonnet : *Histoire des locations perpétuelles*.

(1) La province d'Afrique fut une province sénatoriale jusqu'à Dioclétien qui abolit la distinction entre les provinces sénatoriales et les provinces impériales.

(2) Gaston Boissier, l'Afrique Romaine, *Revue des Deux-Mondes* de 1894.

menses domaines, et Pline nous apprend que la moitié de la province d'Afrique appartenait à six propriétaires que Néron fit tuer pour s'emparer de leurs biens. Ces immenses domaines particuliers ou *fundi* occupaient des étendues considérables, et une inscription découverte récemment à Henchir-Mettich nous donne des renseignements intéressants sur l'exploitation de l'un d'entre eux (1).

Enfin, à côté de ces propriétés privées, il y avait les domaines impériaux qui comprenaient le reste du territoire de la province. Les mines, en particulier, faisaient partie du patrimoine des empereurs. Des inscriptions découvertes récemment nous ont révélé l'existence d'un grand nombre de domaines impériaux ou *saltus* (*saltus Blandanus, Udensis, Lamianus, Domitianus, Thusdritanus, Buri-tanus*, etc). Ces domaines étaient administrés par des *procuratores* ou intendants, qui avaient sous leurs ordres des *conductores* ou fermiers et des *coloni*, sorte de métayers corvéables. Ajoutons que les Romains ne se firent pas seulement remarquer par leur procédé ingénieux de colonisation militaire, mais aussi par leur sage administration et leur politique d'assimilation vis-à-vis des indigènes (2). Ils laissèrent subsister les villes indigènes auxquelles ils conférèrent soit la qualité de municipes, soit le titre de villes alliées, et ils conservèrent à ces cités leur organisation propre ; mais à la longue les habitants finirent par obtenir les droits de citoyens.

La situation de la province romaine d'Afrique fut des

(1) Voir dans les Mémoires présentés par divers savants à l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres (1^{re} série, tome XI, 1^{re} partie), deux notes, l'une de M. Toutain, l'autre de M. Cuq.

(2) M. Toutain a très bien signalé avec quel soin les mœurs et les croyances des populations indigènes furent respectées. Voir le livre de M. Toutain : *Les cités romaines de la Tunisie. Essai sur l'histoire de la colonisation romaine dans l'Afrique du Nord*.

plus prospères (1), et les ruines colossales que l'on découvre, de nos jours, dans des régions désertes, sont là pour l'attester. La Byzacène, en particulier, région du centre de la Tunisie aujourd'hui inculte et stérile, était renommée, du temps des Romains, par sa fertilité. Or, comme le démontre fort bien M. Bourde (2), ni le climat, ni le sol de cette contrée n'ont changé, et elle est aujourd'hui telle qu'elle était au moment de la conquête romaine. La mise en valeur de cette région s'est effectuée grâce à des plantations d'oliviers; les arbres fruitiers, en effet, avaient seuls des racines assez développées pour aller chercher, dans le sous-sol, l'eau qui y était tenue en réserve, et ils se développèrent tellement qu'un auteur arabe, Abd er Rhaman, raconte qu'on pouvait aller de Tripoli à Tanger en cheminant à l'ombre. Ces immenses forêts furent détruites au X^e siècle lors de l'invasion arabe, et remplacées par des pâturages. Nous devons maintenant reboiser la contrée afin d'essayer de faire renaître son ancienne prospérité. Comme on le voit, l'étude de la colonisation romaine est d'un intérêt actuel, et c'est ce qui explique pourquoi nous n'avons pas voulu la passer sous silence. Il convenait d'ailleurs de rapprocher la colonisation militaire romaine des tentatives du même genre faites par le Maréchal Bugeaud, et que nous aurons à examiner (3).

(1) On sait que la province d'Afrique était appelée le grenier de Rome.

(2) Rapport sur les cultures fruitières en Tunisie, 1893.

(3) En Russie et en Turkestan cette colonisation militaire est pratiquée encore de nos jours. Des lots de terre sont donnés aux régiments de cosaques, qui, de cette manière, ne coûtent rien à l'État.

L'Autriche a longtemps usé du même procédé dans les confins militaires (Bosnie et Herzégovine).

SECTION II

L'ALGÉRIE SOUS LA DOMINATION TURQUE.

Nous devons maintenant aborder l'étude de la législation domaniale sous la domination turque qui remonte au commencement du XVI^e siècle. Il faut pour cela nous reporter aux dispositions du Coran en les complétant par la Sounna, c'est-à-dire les paroles du Prophète conservées par la tradition et par le commentaire des jurisconsultes musulmans, de Sidi-Khélil en particulier. Une observation préalable s'impose : il importe de ne pas donner au domaine de l'État, en droit musulman, une importance exagérée en citant le précepte du Coran en vertu duquel Dieu est le véritable et unique maître de toutes choses, d'où, par voie de conséquence, toutes les terres appartiendraient au Sultan, vicaire d'Allah. Ce précepte, en effet, se retrouve dans toutes les religions, et c'est au nom du même principe que la papauté au XV^e siècle revendiquant la souveraineté du globe, partageait l'univers entre les Espagnols et les Portugais.

La division fondamentale des terres en droit musulman est la suivante :

Il y a d'abord les terres mortes, c'est-à-dire les terres vaines et vagues qui n'ont pas encore fait l'objet d'une appropriation privée. Les bois et forêts, toutes les terres des Hauts-Plateaux et du Sahara, à l'exception des oasis, sont des terres mortes. Elles doivent être rangées dans le domaine de l'État ou Beylick.

Il y a en second lieu les terres vivantes ou biens melk.

On peut les diviser en deux catégories : les biens melk des particuliers et ceux de l'État. Les terres melk font l'objet d'une propriété privative, et en Algérie, ce qui la caractérise, c'est son caractère d'indivision. On voit assez fréquemment des indigènes n'avoir sur un bien melk qu'une part d'une valeur insignifiante de 0 fr. 20 ou de 0 fr. 10. Quant aux biens melk de l'État, ils sont pour la plus grande partie affectés aux services publics. Ces biens lui proviennent soit d'un droit de succession, car dans la législation musulmane l'État hérite plus fréquemment qu'en droit français, soit en vertu de confiscations prononcées par le sultan. La confiscation, avec le gouvernement arbitraire et despotique des Orientaux a joué un grand rôle dans la constitution du Beylick.

3° Nous trouvons en troisième lieu les biens habbous ou wakfs. Ces biens gérés par l'État, sont inaliénables et imprescriptibles. Ils se divisent en deux catégories :

a) Le habbous religieux affecté aux dépenses du culte.

b) Le habbous au profit de la communauté musulmane dérivant de la conquête. En droit musulman, lorsqu'une terre est conquise, le souverain en acquiert non seulement la souveraineté mais encore la propriété. Toutefois il ne dépossède pas les vaincus et il leur abandonne le domaine utile en leur imposant un tribut ou kharadj. La situation est comme on le voit, identique à celle qui existait dans les provinces romaines, où l'on n'avait pas non plus, sur le sol provincial le *dominium ex jure Quiritium*, puisque l'État romain gardait le domaine éminent. Ces terres de tribut sont dans certains pays, de beaucoup les plus importantes. Il en est ainsi en Turquie où elles portent le nom de terres mirrié, et en Algérie, où on les appelle terres arch (1) (ou sabega dans la province d'Oran). La jouis-

(1) Un grand nombre d'auteurs, notamment MM. Franck-Chau-

sance de ces terres est abandonnée aux tribus, et il faut remarquer que c'est là une jouissance divise. Par suite, c'est commettre une grave erreur que de prétendre que les terres arch sont des terres de propriété collective (1).

L'Algérie étant terre de conquête, il en résulte que la terre melk ou privative est exceptionnelle (2) et la plus grande partie du sol forme un bien arch dont le Beylick garde le domaine éminent. Le possesseur de cette terre ne doit que la dîme ou zekkat prescrite par le Coran. Toutefois on admet qu'en Algérie la terre melk appartenant à un indigène musulman constitue une terre de dîme.

En résumé, on voit que, la veille de la conquête, le Beylick ou domaine de l'État comprenait :

1° Les terres mortes qu'on pouvait évaluer à 3 millions d'hectares environ ;

2° Les terres melk confisquées, ou dont l'État avait hérité et dont la superficie approximative était de 1,500,000 hectares ;

3° Les terres de tribut ou terres arch, dont l'État avait le domaine éminent, soit 5 millions d'hectares environ.

Ce domaine de l'État était administré par le Beït-mal-el-Muslimine ou Chambre des biens des Musulmans. Un service important de cette administration appelé Harémine avait la gestion des biens habbous de la Mecque et de

veau, Dain, Vignon, prétendent que la terre arch était inconnue des Arabes, et que c'est une création de la loi du 16 juin 1831 et du sénatus-consulte de 1863. En tout cas, la distinction entre les terres arch et les terres melk n'a plus d'importance à l'heure actuelle.

(1) La propriété collective existe bien chez les Arabes, mais elle a un caractère assez exceptionnel.

(2) La terre melk appartient soit à des particuliers, soit à certaines tribus possédant des titres réguliers de propriété. Mais le plus grand nombre des tribus arabes occupent des dépendances du Beylick. Elles n'avaient que la jouissance de ces biens avant le sénatus-consulte de 1863, cet acte leur en a donné la propriété.

Médine. Ces biens étaient affermés, et le bail se nommait azel. On affermait aussi les biens habbous pour une longue durée, grâce au procédé des baux à l'ana ou enzel.

L'aliénation des terres domaniales se faisait par concession ou iktaa du souverain (1). C'est ainsi que le sultan, en concédant des terres mortes défrichées, en faisait des biens melk. Sans doute, en droit musulman, on acquiert la propriété d'une terre morte par la vivification, c'est-à-dire par la mise en culture (2) ; mais d'après les commentateurs, la vivification seule est impuissante à conférer un droit de propriété absolu, et il faut pour cela l'autorisation du souverain. En Turquie, en particulier, le concessionnaire d'une terre morte est tenu de la défricher dans les trois ans, sinon son droit se trouve résolu. Le sultan peut concéder également des terres conquises, et quand la concession est faite à des musulmans, ces terres deviennent des biens melk. Faite aux vaincus, la concession ne porte plus que sur l'usufruit, la terre de kharadj étant en effet, inaliénable comme frappée de habbous au profit de la communauté musulmane (3).

Nous avons ainsi terminé tout ce qui est relatif à la législation domaniale en droit musulman, et on a pu remarquer une certaine préoccupation d'assurer la mise en culture du sol grâce au procédé de la vivification.

Ajoutons que cette législation n'est pas sans présenter quelque analogie avec le régime féodal, et c'est à ce der-

(1) Pouyanne, *L'organisation de la propriété foncière en Algérie*.

(2) Un précepte du Coran est, en effet, ainsi conçu : « Quand quelqu'un aura vivifié une terre morte, elle ne sera à aucun autre et il aura des droits exclusifs sur elle ».

(3) Cela est dit de la façon la plus nette dans une consultation demandée par le gouverneur général, en 1849 à un jurisconsulte indigène. Cette consultation est citée par M. Desjardins dans son livre sur *l'Aliénation des biens de l'État*, p. 507.

nier point de vue qu'il faut signaler aussi les concessions de terres maghzen faites à charge de service militaire, mais ne donnant au concessionnaire qu'un droit purement précaire (1).

SECTION III

LÉGISLATION DOMANIALE DEPUIS LA CONQUÊTE.

A) — Avant la loi du 16 juin 1851.

Ainsi, au lendemain de la conquête, la situation était des plus favorables pour la colonisation, et il aurait fallu pouvoir en tirer parti. L'État n'avait qu'à disposer, en effet, des terres du Beylick qui étaient les plus nombreuses, les terres melk ne dépassant pas une superficie de 4 millions d'hectares environ, dont 3 millions appartenant aux Kabyles.

Malheureusement, ainsi que nous l'avons déjà signalé, le gouvernement eut les plus grandes difficultés pour déterminer les dépendances du Beylick (2). Le premier arrêté pris dans ce but est celui du général Clauzel, en date du 8 septembre 1830. Il décide que tous les établissements occupés précédemment par le Dey, les beys et les Turcs sortis du territoire de la régence d'Alger ou gérés pour leur compte, ainsi que ceux affectés à la Mecque et à Médine, rentrent dans le domaine de l'État (3). On oblige

(1) Garsonnet, *Traité des locations perpétuelles*.

(2) La capitulation d'Alger n'avait garanti au Dey que la possession de ses biens personnels.

(3) Un arrêté postérieur du 3 octobre 1848 contient la même disposition.

les détenteurs de ces immeubles à faire une déclaration sous peine d'amende, et on encourage les révélations des biens non déclarés en donnant aux révéléteurs la moitié de l'amende encourue.

Les ordonnances du 1^{er} octobre 1844, du 21 juillet 1845 et du 21 juillet 1846, que nous examinerons en étudiant les concessions domaniales, méritent d'être signalées ici. On y remarquera le procédé ingénieux employé pour aliéner les terres, alors que la consistance des biens domaniaux n'était pas encore déterminée. Nous rencontrons ensuite, en matière domaniale, l'ordonnance du 31 octobre 1845 sur le séquestre en Algérie. Cette ordonnance indique les cas permettant d'établir le séquestre et les formalités à suivre. En vertu de l'article 28, les biens séquestrés sont réunis définitivement au domaine à l'expiration d'un délai de deux ans, et l'article 12 permet l'aliénation immédiate des terres incultes séquestrées. Il ne semble pas qu'avant la loi de 1851 on ait déterminé d'une façon précise la consistance des biens domaniaux, et c'est le séquestre surtout qui a fourni les terres à aliéner dans l'intérêt de la colonisation.

B) — Depuis la loi du 16 juin 1851.

C'est la loi du 16 juin 1851, relative à la constitution de la propriété, qui a la première donné une définition et une énumération des dépendances du domaine privé (1). Nous lisons dans le rapport fait en 1850, au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi, que

(1) Il s'agit bien entendu du domaine privé de l'État, car l'Algérie ne constitue pas une personne civile. On sait que pour les colonies il en est autrement, et que le domaine est revendiqué par la colonie et par l'État.

celle-ci, d'accord avec le gouvernement, estimait que le domaine national n'avait pas en Algérie, d'autres raisons d'être qu'en France. Il n'y a donc aucun motif sérieux, ajoutait-on, de laisser plus longtemps au hasard des événements et à l'arbitraire des décrets et des arrêtés, le soin de le former et de l'étendre ou de le restreindre, et il y a lieu de le constituer désormais d'après les règles générales de notre législation. C'est ainsi qu'après avoir parlé du domaine public, l'article 4 de cette loi range dans le domaine privé :

1° Les biens qui, en France, sont dévolus à l'État en vertu des dispositions des articles 539 (biens vacants et sans maîtres, successions vacantes), 541, 713, 728 du Code civil, et d'après les règles relatives aux épaves ;

2° Les biens et droits mobiliers et immobiliers du Beylick (1) ;

3° Les biens séquestrés ;

4° Les bois et forêts, sous réserve des droits d'usage.

Dans le projet de loi primitif, les mines et minières faisaient partie de la nomenclature des biens nationaux. Mais on considéra qu'il valait mieux leur appliquer les dispositions de la loi du 21 avril 1810 qui fait des mines des res nullius. Par conséquent nous n'aurons pas à nous occuper des concessions de mines.

Les règles sur les aliénations, les concessions et les baux de biens domaniaux devaient dans le projet du gouvernement, être déterminées par des règlements d'administration publique. La Commission rejeta cette disposition. Elle fit remarquer que cette liberté de disposi-

(1) L'article 14 de la loi du 16 juin 1834, qui ordonnait le cantonnement des tribus, avait pour but en même temps de faire reconnaître ces propriétés du Beylick. Le cantonnement, d'autre part, devait agrandir le domaine de l'État.

tion du domaine de l'État avait été en Algérie la source des abus les plus regrettables, et que les concessions avaient été faites le plus souvent au gré de la faveur, et non dans l'intérêt exclusif de la colonisation. Elle estimait en conséquence qu'on ne saurait déterminer avec trop de soin les règles sur les aliénations de biens domaniaux, et qu'une loi spéciale devrait intervenir à ce sujet. Malheureusement cette loi ne fut jamais votée, et les abus dont on se plaignait en 1854, continuèrent à se faire sentir.

Nous avons déjà indiqué la contenance approximative des biens domaniaux en 1830. Cette contenance fut singulièrement réduite par l'effet du sénatus-consulte de 1863, qui rendait les tribus arabes propriétaires des terres dont elles n'avaient jusqu'alors que la jouissance. Vers la fin du second Empire, les Européens ne possédaient que 738,000 hectares dont 100,000 avaient été concédés à une société la Compagnie Algérienne qui se bornait à les louer aux indigènes, et dont 155,000 provenaient d'achats conclus directement avec les Arabes (1). On voit donc que le domaine de l'État n'avait fourni à la petite colonisation que 500,000 hectares en chiffre rond (2). C'était là un résultat si pauvre que nous ne croyons pas trop nous avancer en affirmant que la colonisation véritable n'a commencé, en Algérie, qu'à partir de 1871, et il suffit pour s'en convaincre de jeter les yeux sur ce tableau officiel qu'on a bien voulu nous communiquer :

(1) Les achats antérieurs à 1866 se montent à 120,000 hectares, soit à près de 7,000 hectares par an. De 1866 à 1868 ils s'élèvent à 35,000 hectares, soit près de 12,000 hectares par an.

(2) Il convient d'ajouter à ce chiffre 200,000 hectares environ concédés à des sociétés ou des compagnies diverses ; on peut donc dire qu'en réalité l'État a aliéné avant 1871, près de 700,000 hectares de terres domaniales.

CENTRES créés ou agrandis.	SUPERFICIE des territoires livrés à la colonisation.	NOMBRE de lots formés	NOMBRE de personnes installées.	OBSERVATIONS
De 1830 à 1871 (1).	716.880 h	26.654	186.224	(1) 235 villages créés ou agrandis.
De 1871 à 1896 (2).	668.791 h	16.713	46.368	(2) 358 villages créés ou agrandis.
TOTAUX.....	1.385.671 h	43.367	232.592	

On remarquera qu'en 24 ans, de 1871 à 1896, 668,791 hectares ont été livrés à la colonisation alors que pendant les 40 années précédentes 716,880 hectares seulement avaient reçu la même destination, ce qui démontre fort bien que c'est à dater de 1871 surtout que la mise en valeur de notre possession africaine a été poussée avec activité.

Voici d'après M. Béquet la statistique plus détaillée des aliénations de terres domaniales en Algérie. (Déposition devant la commission d'études du Sénat.)

PÉRIODES	RÉGIME DE COLONISATION	Nombre de centres créés.	Nombre d'hec- tares vendus ou concédés.	Population des centres créés pendant la période.	Augmentation pendant la période des centres créés auparavant.	OBSERVATIONS
1830 à 1840.	Concession gratuite.	»	2.743	1.580	»	
1840 à 1850.	Concession gratuite.	126	101.675	40.913	»	
1850 à 1860.	Concession gratuite.	85	251.556	14.957	42.493	
1860 à 1870.	Vente.	11	84.496	4.582	27.627	
1870 à 1879.	Concession.	158	250.000	30.000	13.054	Chiffres approximatifs.
1879 à 1888.	Concession et vente.	139	200.000	23.987	54.830	Chiffres approximatifs.

Après 1871, le séquestre ayant été prononcé contre les tribus arabes qui s'étaient révoltées, près de 200,000 hectares furent ainsi réunis au domaine et 100,000 furent concédés aux Alsaciens-Lorrains. En 1873 d'après les calculs de M. Clamageran le domaine n'avait plus qu'une superficie de 300,000 hectares environ. Voici qu'elle est actuellement l'importance des biens domaniaux en Algérie (1).

	PARCELLES	SUPERFICIE	VALEUR approximative.
I. Immeubles affectés aux services publics (2)..	3.976	28.146 h	132.993.107 f
II. Bois et forêts.....	1.345	1.412.095 h	98.416.567 f
III. Immeubles non affectés aux services publics autres que les bois et forêts.....	16.082	831.385 h	41.953.080 f

Il faut observer que sur les 831,385 hectares de biens non affectés; 400,000 se trouvent, comme le fait remarquer M. Labiche dans les régions des hauts plateaux et du Sahara et n'offrent pas d'intérêt pour la question du peuplement européen. Les 400,000 restants situés dans la région du Tell ne sont pas tous susceptibles d'être utilisés pour la colonisation. Un grand nombre de

(1) Les chiffres que nous citons d'après un tableau officiel sont arrêtés à la date du 31 décembre 1895.

(2) Il y aurait lieu ainsi que le fait remarquer M. le sénateur Labiche de réduire considérablement les immeubles militaires dont beaucoup sont inutiles aujourd'hui. En les aliénant à titre onéreux, on se procurerait des ressources que l'on pourrait affecter à la colonisation.

parcelles sont destinées à être concédées soit à des établissements publics, soit aux indigènes en échange de terrains qui leur ont été pris. Il y a aussi de vastes étendues de terres stériles, landes ou rochers, ce qui fait qu'en dernière analyse, il ne reste que 250,000 hectares à affecter à la colonisation, et même d'après M. Labiche, 100,000 hectares seulement pourraient être utilement consacrés à la création de lots de villages ou de fermes. Mais il conviendrait d'y ajouter : tout d'abord 15,000 hectares occupés par les smalas des spahis qui rendraient des services autrement importants dans le Sud et au Sahara algérien (1), et en second lieu certaines portions à distraire du périmètre des forêts domaniales se montant environ à 25,000 hectares.

On voit d'après ce qui précède que non seulement le gouvernement a eu les plus grandes difficultés à déterminer la composition des biens domaniaux en Algérie, mais encore à essayer de reconstituer le domaine au fur et à mesure de sa réduction à la suite des aliénations et des concessions. Deux procédés étaient possibles dans ce but :

1° Le cantonnement qui consiste à refouler les indigènes dans l'intérieur des terres pour s'emparer de leurs biens, moyen condamné d'assez bonne heure et qui ne fut pas d'ailleurs pratiqué d'une façon suivie (2) ;

2° L'achat de terres aux indigènes auxquels on donne en compensation soit de l'argent soit d'autres terres. Mais le procédé de l'expropriation, appliqué aux biens des indigènes, présente de nombreux inconvénients, et depuis longtemps l'expropriation n'a lieu dans l'intérêt de la colonisation qu'après que l'administration a traité à l'amiable

(1) Voir dans le rapport de M. Labiche, p. 83, l'état des smalas actuelles.

(2) De 1851 à 1863 on usa du procédé du cantonnement. Le sénatus-consulte de 1863 y mit fin.

avec les intéressés. Son utilité en pareil cas est d'opérer la purge hypothécaire des immeubles. On ne doit user du droit d'expropriation qu'avec la plus grande circonspection, et seulement en cas de nécessité; il convient, en effet, d'éviter aux Arabes tout prétexte de mécontentement. De plus, afin de faciliter les transactions immobilières, il est nécessaire de donner à la propriété une base certaine et solide. La terre melk est grevée en effet de servitudes et de droits réels (*cheffaa, tsenia, rhania*), et elle fait l'objet d'une possession indivise que l'on doit s'efforcer de faire disparaître.

Dans cet ordre d'idées, le gouvernement français ne s'est pas préoccupé seulement de rechercher la composition du domaine privé de l'État, il a cherché aussi à donner une assiette solide à la propriété foncière (1). Ce fut l'objet des ordonnances du 1^{er} octobre 1844 et du 21 juillet 1846. Tout européen ou indigène, se prétendant propriétaire de terres situées dans un périmètre de colonisation, devait faire vérifier ses titres de propriété. Avec la loi du 16 juin 1851 (art. 14), on vit s'introduire la notion de la terre arch (2), sur laquelle le détenteur n'avait qu'un simple droit de jouissance, notion qui se développa avec le sénatus-consulte de 1863. Comme le fait remarquer M. Dain, ce fut là très probablement, un moyen de défendre les territoires militaires contre l'envahissement de la colonisation. D'après MM. Franck-Chauveau, Vignon et Dain, la terre arch était inconnue des indigènes. Il y avait seulement d'une part la terre du Beylick, et de l'autre la terre melk. MM. Perrioud Directeur des domaines (3), et

(1) On lira avec intérêt sur ce point la déposition de M. Dain devant la Commission d'étude des Questions Algériennes au Sénat. — Voir aussi le rapport de M. Franck-Chauveau au Sénat en 1893.

(2) Ce mot arch signifie tribu.

(3) Voir sa déposition devant la Commission d'étude du Sénat.

Pouyanne estiment, au contraire, que la division en terres arch et melk existait réellement en Algérie.

Quoiqu'il en soit, c'est en vertu de cette théorie de la terre arch que l'on pratiqua de 1851 à 1863 le système du cantonnement qui eût pour résultat d'accroître le domaine de l'État. Grâce à ce procédé, le gouvernement préleva sur le territoire des tribus les terres dont il avait besoin pour la colonisation, et il leur abandonna le surplus en toute propriété. Le cantonnement fut appliqué à 16 tribus et procura au domaine 61,000 hectares. Le sénatus-consulte du 22 avril 1863 rendit les tribus propriétaires des terres dont elles n'avaient que la jouissance, et mit fin au cantonnement. On devait de plus procéder à la délimitation du territoire des tribus, à la répartition des terres entre les douars de chaque tribu et à l'établissement de la propriété individuelle entre les membres des douars. Cette dernière opération fut négligée ; le maréchal Mac-Mahon gouverneur de l'Algérie, ne voulut pas l'appliquer, mais on exécuta les deux premières prescriptions du sénatus-consulte pour 376 tribus, et en 1870, il en restait encore 321 à délimiter.

Puis furent votées les lois du 26 juillet 1873 et du 18 avril 1887, qui ont pour objet de constituer la propriété individuelle. La loi récente du 18 février 1897 a simplifié la procédure organisée par ces deux lois, et elle a supprimé toute distinction entre la terre arch et la terre melk. Ces lois sur la propriété privée tendent indirectement à l'extension du domaine de l'État ; c'est pourquoi nous les avons signalées. En 1885, on a pu réunir ainsi au domaine 22,000 hectares. Malheureusement ces parcelles, séparées pour la plupart les unes des autres, ne se prêtent guère à la création de centres de colonisation ; mais on peut les échanger avec des terres appartenant aux indigènes, et à ce point de vue, le résultat des lois de 1873 et de 1887 nous semble satisfaisant.

CHAPITRE III

ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES.

On pourrait, pour faire l'historique des aliénations de terres domaniales algériennes, adopter plusieurs divisions. La première consisterait à examiner successivement chacune des différentes périodes qui ont été suivies pour l'organisation administrative de notre possession africaine. Après la période de l'occupation qui finit en 1834, l'Algérie a été considérée jusqu'en 1848, comme une véritable colonie. En 1848, on la regarde comme un prolongement de la France, et on ne voit plus, dans le territoire algérien qu'un groupe de départements français. Sous l'Empire, nouvelle conception : on veut faire de l'Algérie un royaume arabe subordonné à la France. Enfin depuis 1871, on est revenu à la même idée qu'en 1848, et l'on ne considère plus actuellement l'Algérie que comme un prolongement de la France continentale. Il nous a semblé plus simple de diviser notre historique en trois parties :

1^o Jusqu'en 1851, c'est le régime des concessions qui domine (1) ; 2^o A partir de 1851, on voit se développer le système de la vente ; 3^o Enfin depuis 1871, la colonisation entre dans une phase plus active, et notre examen portera dans l'étude de cette période, sur les procédés suivis avant 1878 et depuis cette époque. Nous terminerons en indiquant les principales réformes proposées.

(1) Nous ne disons pas : le seul pratiqué, car les ventes domaniales antérieures à 1851 atteignirent le chiffre de 220 millions de francs.

SECTION PREMIÈRE

DE 1830 A 1851.

Nous abordons maintenant l'étude de l'aliénation des terres domaniales depuis la conquête jusqu'en 1851 (1). Au début de l'occupation, on interdit toute aliénation de biens domaniaux, et cette interdiction temporaire se justifiait facilement, car il fallait commencer par rechercher quelle était la composition du domaine. Un arrêté du 8 novembre 1830 autorisa seulement l'administration à consentir des baux d'une durée de 3 ans, durée qui fut portée pour les immeubles ruraux à 99 ans par l'arrêté du 2 avril 1834. C'est ainsi que la ferme du bey Hassan-pacha, située dans la plaine de la Mitidja fut affermée. Ce premier essai de colonisation aboutit à un échec, cette région étant alors insalubre et marécageuse (2).

L'arrêté du maréchal Clauzel en date du 19 avril 1836 chargea l'Administration des finances de régulariser les attributions de terres domaniales dans les environs d'Alger, à Dély-Brahim, Kouba et la Rassauta. Les agents du domaine assistés de géomètres devaient recenser la popu-

(1) Nous ne nous occupons que du domaine privé de l'État. Les départements possèdent un domaine privé peu important dont nous ne dirons rien. Il en est de même des communes dont le domaine a été constitué par un arrêté du chef du Pouvoir exécutif en date du 4 novembre 1848. Toutefois, la loi du 16 juin 1851 a ajouté à ce domaine des terres vagues ou communaux qui pourraient présenter une certaine importance au point de vue de la colonisation.

(2) Voir *18 mois de séjour à Alger*, par le général Berthézène.

lation, lever les plans, et répartir le sol entre les occupants. Comme le fait remarquer M. Labiche, sénateur d'Eure-et-Loir, dans un rapport très remarquable et très documenté fait au Sénat (1), il n'y avait eu jusque là aucune mesure pour assurer aux occupants la propriété des terres qu'ils avaient cultivées. L'arrêté de 1836 régularisait donc leur situation et donnait à leur propriété une base solide et certaine. Le 27 septembre 1836 un second arrêté fut rendu, il ordonnait la création d'un centre de population (2) sur le territoire des fermes d'Haouch-Chaouch et Bouyagueb, près Bouffarik. Ce centre de population était situé à proximité du camp d'Erlon, et le terrain le plus rapproché du camp était destiné à recevoir les maisons. Dans cet arrêté de septembre 1836 nous trouvons deux sortes de concessions :

1° Des concessions rurales, d'une étendue de 4 à 12 hectares obligeant les concessionnaires à clôturer et à défricher le terrain, à le mettre en valeur dans les trois ans, à planter au moins 50 pieds d'arbres par hectare, etc. Ceux qui étaient placés à proximité des cours d'eau étaient tenus en outre de construire des moulins ou des usines ;

2° Des concessions urbaines dans l'intérieur du centre de population créé. Ces lots urbains étaient remis soit aux concessionnaires ruraux pour y établir leur maison d'habitation, soit à des industriels exerçant une profession d'art.

Toutes ces concessions étaient faites gratuitement ; toutefois les concessionnaires ruraux devaient payer une

(1) Rapport au nom de la Commission chargée d'étudier les modifications à apporter à la législation de l'Algérie. (Colonisation.) Séance du 4 février 1893.

(2) Ce fut le premier centre de population créé en Algérie.

redevance de 2 francs par hectare. Ils étaient désignés par arrêté du gouverneur général, et ils acquéraient la propriété de leur lot sous condition suspensive, cette propriété ne devenant définitive qu'après l'exécution des conditions imposées. Pendant la période provisoire, le concessionnaire ne pouvait ni louer, ni aliéner, ni hypothéquer son terrain qu'en vertu d'une autorisation spéciale de l'Administration. Ainsi son crédit n'était pas organisé; en tout cas il dépendait de l'Administration elle-même. En cas d'inexécution des conditions ou d'infraction aux lois constatée par jugement des tribunaux, le concessionnaire était déclaré déchu par le Conseil d'administration, et les terrains faisaient retour au domaine, l'attributaire conservait cependant les constructions édifiées sur son lot urbain.

Tel est le premier arrêté sur les concessions domaniales. On y voit que les concessions n'y sont possibles que dans les centres de population. Cette restriction s'explique fort bien d'ailleurs, car il était nécessaire d'assurer avant tout la sécurité des colons. C'est ce qui explique également pourquoi ceux-ci devaient avoir leurs maisons d'habitation à proximité les unes des autres.

Dans un arrêté en date du 20 septembre 1840 nous voyons que les propriétés des habitants de Cherchell, qui avaient pris part à la lutte contre les Français, furent séquestrées et réunies au domaine. Cet arrêté de 1840 avait pour but de fonder à Cherchell une colonie de cent familles. Chaque chef de famille devait recevoir une maison et 10 hectares de terres dans la banlieue de la ville moyennant une redevance annuelle. La propriété n'était conférée que sous condition suspensive, et les terres devaient être défrichées dans le délai d'un an. Un arrêté du 1^{er} octobre 1840 reproduit les mêmes dispositions et les applique à la ville de Blidah. On défendait, dans cet

arrêté, aux concessionnaires d'abattre des arbres sans autorisation.

L'arrêté de 1836 et les deux arrêtés de 1840 (1), renferment comme on le voit, des dispositions spéciales. Ils sont relatifs le premier aux concessions à accorder dans un centre de population à créer, les deux autres aux concessions à faire dans deux villes arabes abandonnées par les indigènes. Mais des mesures générales sur les concessions faisaient encore défaut (2). C'est seulement l'arrêté du maréchal Bugeaud du 18 avril 1841 qui combla cette lacune et indiqua les règles à suivre pour les concessions de terres et la création de centres de population.

Cet arrêté rappelle, dans son préambule, que l'état actuel de l'Algérie ne permet pas de laisser se fonder des établissements sans l'intervention de l'autorité militaire chargée de veiller à la sécurité publique. Aussi, on pose en principe que des arrêtés spéciaux fixeront l'étendue des centres de population à créer, et détermineront les règles sur les concessions de terres. Celles-ci n'avaient toujours lieu qu'à l'intérieur de ces centres de population (3). Ces concessions, soit urbaines, soit rurales, devaient être absolument gratuites ; aucune redevance n'était exigée des concessionnaires.

Mais ce règlement général de 1841 ne précisait pas les

(1) Ajoutons que l'article 145 de l'ordonnance du 21 août 1839 sur le régime financier de l'Algérie donnait au gouverneur le droit de statuer sur les aliénations de biens domaniaux sous réserve d'une approbation ministérielle.

(2) De 1838 à 1840 on concéda 2,743 hectares de terres à 316 familles.

(3) Le maréchal Bugeaud avait nettement affirmé son intention de ne pas refouler les Arabes ni de les déposséder de leurs terres, mais il était partisan du cantonnement, c'est-à-dire du resserrement des tribus.

conditions à imposer aux concessionnaires, et il laissait aux actes individuels et spéciaux à intervenir le soin de déterminer, dans chaque cas particulier les prescriptions de détail qu'il convenait d'observer. Nous voyons, dans la plupart de ces actes, que l'étendue moyenne des concessions variait de 3 à 12 hectares (1), et qu'on obligeait le concessionnaire à résider, à exploiter le sol et à planter un certain nombre d'arbres par hectare. Le colon concessionnaire recevait un titre de propriété provisoire et il ne pouvait céder sa concession sans l'autorisation de l'administration. Il lui fallait également cette autorisation pour hypothéquer son fonds ; de plus l'hypothèque ne pouvait être consentie qu'au profit du créancier ayant prêté pour les dépenses de construction et de mise en valeur. La sanction de cette prescription était non pas la nullité de l'hypothèque ou de l'aliénation, mais bien la déchéance (arrêt de la Cour d'appel d'Alger du 21 janvier 1850). L'hypothèque ainsi autorisée subsistait même après le retrait de la concession. Comme on peut le voir, on s'était déjà préoccupé du crédit du concessionnaire, et nous pouvions d'autant moins passer sous silence ces dispositions que nous les retrouvons dans notre législation actuelle. Aujourd'hui, en effet, on reconnaît la même faculté d'hypothéquer en faveur de certains créanciers pendant la période provisoire, et cette hypothèque persiste après le retrait de la concession. Le contentieux des concessions avait la même organisation que de nos jours : pendant la période provisoire, il était administratif (toutefois, c'était le gouverneur qui était compétent, tandis qu'aujourd'hui c'est le Conseil de préfecture), et après

(1) Les lots étaient délimités par des géomètres ; le service des opérations topographiques fut, en effet, créé par un arrêté du 14 octobre 1846 et réorganisé le 12 juillet 1848.

la délivrance du titre définitif de propriété, il devenait judiciaire.

Le maréchal Bugeaud s'occupa activement de la création des centres de population, et nous venons d'indiquer d'après quelles règles se faisaient les concessions de terres à l'intérieur de ces centres.

Certains villages furent construits par les condamnés militaires, et des concessions furent accordées dans ces villages d'après des règles fixées par l'arrêté du 5 septembre 1843. Aux termes de cet arrêté, chaque concession devait comprendre une maison d'une valeur de 4,500 fr. au moins. On concédait, de plus 12 hectares de terres propres à la culture, dont 4 déjà cultivés et plantés d'arbres. Le prix de chaque concession était fixé à 4,500 francs ; on voit donc qu'en réalité l'aliénation se faisait à titre gratuit, la maison seule valant 4,500 francs. Indépendamment du prix de concession, chaque famille devait justifier d'un avoir personnel de 4,500 francs.

En résumé, nous trouvons, en comparant le régime établi par l'arrêté de 1841 à celui du décret de 1878, quatre ressemblances :

1° Ces deux actes proclament la règle de la gratuité de la concession, et c'est la concession à titre gratuit qui constitue le mode normal d'aliénation ;

2° Le crédit du concessionnaire est organisé de la même manière ;

3° La décentralisation est la même et la concession est accordée par le gouvernement général ;

4° Nous constatons enfin, aux deux époques, deux obligations fondamentales imposées aux concessionnaires :

a) La résidence ;

b) La mise en valeur du sol.

L'arrêté de 1841 est resté jusqu'en 1851 le texte fondamental sur les concessions, et c'est ce qui explique

pourquoi nous arrêtons notre première période à cette date. Il subit cependant quelques modifications de détail dans la suite, et voici quels ont été les principaux textes modificatifs. Ce sont les ordonnances du 21 juillet 1845, du 5 juin 1847, du 1^{er} septembre 1847, auxquelles il convient d'ajouter les deux ordonnances, relatives à la constitution de la propriété du 1^{er} octobre 1844 et du 21 juillet 1846. Le premier de ces textes en date du 21 juillet 1845, a pour but de centraliser ; il pose la règle que désormais les concessions de terres seront accordées par des ordonnances royales, et les acquéreurs tenus de payer une rente annuelle.

L'ordonnance du 9 novembre 1845 rappelle ce principe que c'est le roi seul qui peut accorder les concessions ; mais elle admet trois autres procédés d'aliénation qui sont :

- 1^o La vente aux enchères publiques (1) ;
- 2^o La vente de gré à gré après estimation préalable ;
- 3^o L'échange.

Les ventes étaient consenties suivant les cas par le Roi ou par le Ministre de la guerre. Ce caractère centralisateur des deux ordonnances de 1845 donna des résultats désastreux et arrêta complètement le mouvement colonisateur. M. de Tocqueville le critiqua à la Chambre des députés. C'est pour remédier à cet état de choses que l'ordonnance du 5 juin 1847 déconcentra et donna au gouverneur général le droit d'accorder les concessions ne dépassant pas 25 hectares. L'ordonnance du 1^{er} septem-

(1) M. de Baudicourt, dans son livre sur la *Colonisation de l'Algérie* (1856) critique vivement le procédé de la vente aux enchères publiques qui a fait le jeu des spéculateurs. De 1833 à 1851, près de 38,000 immeubles tant urbains que ruraux furent ainsi vendus pour un prix total de 220 millions. Ces ventes régulières du Domaine ne profitèrent pas à l'agriculture.

bre 1847 déconcentra aussi ; mais elle obligea les concessionnaires à verser un cautionnement, et les astreignit au paiement d'une rente annuelle perpétuelle de 3 francs par hectare en moyenne. Le titre V de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844 sur la constitution de la propriété en Algérie renferme quelques dispositions offrant un certain intérêt pour notre étude et que nous devons signaler maintenant. Cette ordonnance permettait au Ministre de la guerre de déterminer par voie d'arrêté le périmètre des territoires à mettre en culture à l'entour de chaque ville, village ou hameau existant ou à créer (1). Dans ces zones de culture, les terres qui n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration de propriété dans un certain délai, étaient censées être domaniales, et l'Administration pouvait les concéder à qui elle voulait. Si le propriétaire européen ou indigène se faisait connaître après le délai, l'Administration lui donnait en échange une certaine étendue de terres dans le cas où les titres présentés étaient jugés valables. De plus, tous ceux qui, dans l'intérieur du périmètre de culture possédaient des terres qu'ils défrichaient et mettaient en valeur, en étaient réputés légitimes propriétaires ; on pouvait voir là une véritable concession tacite de la part du gouvernement. Toutes ces dispositions furent reproduites dans l'ordonnance du 21 juillet 1846 qui abrogea celle de 1844 (2). Les concessions faites en vertu de ce texte furent accordées en

(1) La culture était obligatoire dans ces zones, et les terres laissées en friche étaient frappées d'un impôt annuel de 5 francs par hectare dont on pouvait s'affranchir par l'abandon des terrains.

(2) Ces deux ordonnances ont eu pour but de donner à la propriété une base solide. M. de Tocqueville, dans un rapport à la Chambre des Députés en 1847 rappelle que l'État a eu le tort de laisser les Européens traiter avec les indigènes. Il expose avec raison, selon nous, que l'État seul doit acquérir les terres et les vendre aux Européens.

franchise de redevance, et leur étendue maxima était de 20 hectares. Outre les conditions générales imposées, le concessionnaire était tenu de construire une maison d'une valeur de 5,000 francs, d'établir une famille européenne par chaque fraction de 20 hectares, et de planter 30 arbres par hectare. Un délai de 5 ans était accordé pour l'exécution de ces conditions ; mais les familles devaient être installées dans l'année. Les terres laissées incultes étaient frappées d'un impôt de 10 francs par hectare. En résumé, les modifications apportées au règlement de 1841 étaient les suivantes :

1° Les concessions avaient cessé de se faire gratuitement, sauf à l'intérieur des périmètres de culture (1) ;

2° Elles étaient accordées par le roi ;

3° L'usage avait prévalu de n'accorder de concessions qu'à ceux justifiant de ressources pécuniaires (voir l'arrêté du 2 décembre 1848 du général de Lamoricière).

En ce qui concerne le crédit des concessionnaires, on n'avait rien fait, et aucune innovation n'était intervenue (2).

Tout ce que nous venons d'étudier concerne la colonisation civile ; il y eut aussi, avant 1854, deux autres colonisations dont nous devons parler : une militaire et une agricole en 1848.

La première tentative de colonisation militaire est due au maréchal Valée. Dans son arrêté du 1^{er} octobre 1840, il voulut fonder une colonie militaire dans la ville de Koléah dont les habitants s'étaient enfuis. Cette colonie de-

(1) Jusqu'en 1844, les concessions eurent lieu exclusivement dans les centres de population. A partir de 1844 elles furent possibles dans ces centres et dans les zones de culture.

(2) Les concessionnaires n'ayant qu'un titre provisoire et ne pouvant aliéner sans l'autorisation de l'Administration, leur crédit était nul.

vait comprendre 300 soldats sur le point d'atteindre leur libération. On donnait à chaque soldat une maison d'habitation, et dans la banlieue de la ville, un lot de terre de 10 hectares au plus. La concession ne devenait définitive qu'à l'expiration d'un délai de 3 ans, et les concessionnaires restaient soumis à toutes les règles de la discipline militaire. Dans le même ordre d'idées, nous trouvons à la date du 3 février 1841 un arrêté du vicomte Schramm créant des zones de culture militaires. Des terrains situés à proximité des camps devaient être remis aux troupes, à raison de 2 hectares par bataillon, et ils devaient être cultivés au profit de la masse et de l'ordinaire. C'est le maréchal Bugeaud qui s'attacha surtout à intéresser l'armée à l'œuvre de la colonisation. Il rappelle dans le préambule de son arrêté du 21 avril 1841 que les camps actuels peuvent et doivent devenir des centres de colonisation militaire, « où indépendamment des avantages qu'ils produiront par le travail méthodiquement organisé, ils offriront aux populations des exemples utiles à suivre ». En vertu de cet arrêté, 30 hectares de terres furent affectés à chaque régiment.

Le maréchal Bugeaud a fait connaître ses vues au sujet de la colonisation militaire dans une brochure publiée en 1847 (1). Le maréchal y explique que la population civile est incapable d'exécuter elle-même, non seulement les travaux d'utilité publique indispensables, mais encore les travaux de culture qui doivent assurer sa subsistance la première année. D'après lui, il faut pour coloniser, l'aide du gouvernement, et « si le gouvernement est un mauvais entrepreneur, c'est cependant, ajoute-t-il, le seul capable d'établir les grandes bases de la colonisation, car

(1) *De la colonisation de l'Algérie*, par le maréchal Bugeaud, 1847, brochure de 95 pages.

il trouve dans son armée un procédé économique pour préparer la colonisation civile (1) ». Mais ce n'est pas là le seul rôle de l'armée, elle doit aussi faire de la colonisation militaire, et sur sa simple demande, le maréchal Bugeaud eut dans ce but près de 9,000 soldats à sa disposition (2). On donna à chacun d'eux 10 hectares de terres, une maison, des outils aratoires, et on leur assura des vivres pendant un certain temps (3). Deux centres furent aussi créés par les colons militaires, à Mered et à Mahelma. Sur ces centres de population, les travaux préparatoires furent entrepris par un bataillon. Le maréchal Bugeaud s'occupa avec le plus grand soin des travaux des colons militaires ; dans un arrêté en date du 28 février 1843, il leur donne une foule d'instructions sur la manière de planter des arbres, d'organiser des pépinières, etc. (4).

Nous avons ainsi examiné la colonisation civile et la colonisation militaire, il nous reste à parler de la colonisation agricole de 1848. A ce moment, il y avait un

(1) On se rappelle que le maréchal Bugeaud employa les militaires à construire des villages et à défricher des lots qui furent concédés aux colons.

(2) On les choisit en activité de service, afin de les maintenir sous le joug de la discipline militaire.

(3) On s'était même préoccupé de les marier, et on leur avait donné un congé à cet effet.

(4) La colonisation militaire pratiquée en Algérie n'était pas une chose nouvelle, et nous avons indiqué tout le parti que les Romains surent en tirer. Les Turcs la pratiquèrent également avec les concessions de terres de maghzen. Au XVII^e siècle, Vauban, dans son ouvrage *Les Oisivetés*, avait préconisé ce procédé, et il fut même appliqué au Canada, ainsi qu'on peut s'en convaincre en lisant les dépêches de Colbert au gouverneur Talon. Cette colonisation militaire que le maréchal Bugeaud esquissa en Algérie aurait pu donner des résultats excellents ; mais devant l'hostilité de M. de Tocqueville à la Chambre, un projet de loi qui la consacrait fut retiré.

grand nombre d'ouvriers inoccupés que l'industrie ne pouvait plus nourrir (1). D'autre part, les statistiques avaient révélé que la population de la France s'accroissait de 1 million tous les 5 ans, et cette perspective d'un accroissement de population, qui malheureusement ne s'est pas réalisé, préoccupait les économistes. Par suite, l'Algérie semblait indiquée pour recevoir et nourrir cet excès de population. La loi du 19 septembre 1848 ouvrit au Gouvernement un crédit de 50 millions pour créer en Algérie des colonies agricoles qui devaient comprendre des cultivateurs et des ouvriers d'art. On donnait à chaque famille de colon un lot de terres d'une étendue de 2 à 10 hectares. Pendant les six premières années, ce lot ne pouvait être aliéné qu'après le remboursement à l'État des dépenses d'installation. Les détails d'exécution de cette loi furent précisés par l'arrêté ministériel du 27 septembre 1848 qui renfermait en particulier un grand nombre de dispositions relatives à l'embarquement des émigrants. Il était dit dans cet arrêté que les colons cultivateurs recevraient gratuitement :

1° Une habitation que l'État se chargeait de faire construire ;

2° Un lot de terres dont la contenance variait de 2 à 10 hectares suivant le nombre des membres de la famille et leur profession ;

3° Les semences, les instruments aratoires et un cheptel en bétail ;

4° Des vivres jusqu'à la mise en valeur du terrain concédé.

Pendant la morte saison, les colons devaient être employés moyennant un certain salaire, aux travaux d'utilité publique. On leur donnait un titre provisoire de pro-

(1) De Baudicourt, *loc. cit.*

priété qui ne devenait définitif qu'après trois ans. En 1849, l'Assemblée Nationale voulut savoir quels avaient été les résultats de la loi de 1848, et elle chargea une Commission de lui adresser un rapport à ce sujet. Le rapport montra que l'insuccès des colonies agricoles provenait du mauvais recrutement des colons pour la plupart ouvriers des villes, et n'ayant aucune notion agricole (1). C'est pourquoi la loi du 20 juillet 1850 proscrivit toute entreprise nouvelle et détermina d'une façon précise les catégories de colons. Ces catégories étaient les suivantes :

- 1^o Soldats libérés du service ;
- 2^o Cultivateurs d'Algérie mariés ;
- 3^o Cultivateurs de France mariés.

Voici quelle était, au commencement de 1851, la statistique des centres qui furent ainsi créés (2) pour recevoir 13,500 émigrants ;

12 dans la province d'Alger, occupant une superficie de 10,000 hectares environ ;

19 dans la province d'Oran, répartis sur une surface de 30,000 hectares ;

Et 8 dans la province de Constantine, occupant 15,000 hectares (3).

(1) Non seulement ils ne connaissaient rien en fait d'agriculture, mais encore ils ne cherchèrent même pas à acquérir les connaissances qui leur faisaient défaut. Au village de Fleurus, en particulier, leur premier soin fut de construire une salle de spectacle et des salles de réunion. Les colonies agricoles de 1848 furent fondées aux environs de Tlemcen et de Sidi-Bel-Abbès.

(2) Cette statistique se trouve dans un tableau annexé au décret du 11 février 1851 relatif aux colonies agricoles.

(3) Les colonies agricoles de 1848 coûtèrent 28,282,933 francs ; leur population était, en 1852, de 10,450 habitants, ce qui donnait par individu une dépense moyenne de 2,705 francs. M. Rougier indique un chiffre voisin de 2,597 francs.

Dans la première période qui va de 1830 à 1851, nous avons déjà expliqué que la colonisation civile est dominée par le règlement d'avril 1841.

Les concessions furent faites à des particuliers, à des officiers (des généraux surtout), à des indigènes (1) et à des directeurs d'orphelinats. Elles portèrent sur des étendues assez considérables, et leur superficie moyenne variait de 200 à 600 hectares. On concéda même des communes entières à des particuliers, à charge d'y introduire un certain nombre d'émigrants ; tel fut notamment l'objet de l'arrêté du 12 mars 1847. Il convient de citer également une concession de 1,020 hectares dans la plaine de Staouëli qui fut faite à la Société des Trappistes.

M. Leroy-Beaulieu a vivement critiqué la réglementation dont les concessions furent l'objet à cette époque. Ses critiques portent sur trois points :

1° L'abus des formalités trop longues et inutiles la plupart du temps ou gênantes, telles que le cautionnement par exemple ;

2° L'absence de tout délai obligatoire pour la prise de possession du sol, ce qui permettait à des concessionnaires négligents de laisser leur concession inoccupée ;

3° Les colons se trouvaient à la discrétion absolue de l'inspecteur de la colonisation chargé de vérifier si les lots étaient bien mis en culture (2).

Ces critiques sont justifiées, elles sont indiquées dans le rapport qui précède le décret de 1851, et nous verrons qu'on s'efforça d'y remédier. A notre avis, la critique la

(1) Des circulaires des 7 mai et 3 juillet 1849, afin de pousser les Arabes à la culture des terres leur attribuèrent 4 hectares de terres, à condition qu'ils aient construit une maison d'habitation.

(2) Les inspecteurs de la colonisation furent créés par un arrêté du 24 octobre 1843 et leurs attributions déterminées dans l'arrêté du 28 avril 1846.

plus grave, relative au régime des concessions avant 1851 doit porter sur les mesures prises par le gouvernement de juillet qui, non seulement ne fit rien pour hâter la mise en valeur de l'Algérie, mais encore entrava la colonisation par une centralisation excessive. Un seul homme, sous le gouvernement de Louis-Philippe (1), s'occupa de coloniser : ce fut le maréchal Bugeaud, et nous avons retracé les diverses mesures qu'il prit à ce sujet. En 1848, au contraire, la colonisation revêtit une importance toute nouvelle, et le gouvernement la provoqua et s'y intéressa.

SECTION II

DEUXIÈME PÉRIODE. — LES ALIÉNATIONS DE TERRES DE 1851 A 1871.

Le décret du 26 avril 1851 supprima le cautionnement, et substitua au titre provisoire antérieur un titre définitif. Ce fut là la grande réforme du décret de 1851 : on conférait immédiatement au concessionnaire un droit de propriété, et on l'obligeait, sous peine de déchéance, à requérir sa mise en possession dans un délai de 3 mois. De plus, on donnait aux préfets le droit de consentir des concessions de 50 hectares, c'est-à-dire d'une étendue double de celles qu'ils pouvaient accorder auparavant. Le concessionnaire étant propriétaire sous condition résolutoire, son crédit se trouvait par là même organisé, et il pouvait transmettre

(1) M. de Baudicourt raconte que Louis-Philippe ne voulait de l'Afrique que pour l'armée dont il ne savait que faire, et que, d'autre part, l'armée ne voulait de la colonisation que pour son propre avantage.

à titre onéreux ou hypothéquer son lot. Une Commission spéciale était chargée de vérifier, dans un délai déterminé, l'accomplissement des conditions imposées (1). En cas de non exécution, la déchéance était prononcée par le Ministre ; dans le cas où le concessionnaire avait fait des améliorations utiles à l'immeuble, on le vendait aux enchères, et le prix était remis au colon déchu. De 1851 à 1860, 85 centres furent créés et 251,000 hectares concédés. Après le décret de 1851, fut rendu le décret du 25 juillet 1860. Les terres domaniales sont désormais affectées en totalité ou en partie à l'établissement de périmètres de colonisation, et ces périmètres sont déterminés par des arrêtés ministériels. La concession à titre gratuit cesse d'être le procédé usuel d'aliénation des lots ; elle est remplacée désormais par la vente (2). Dans la vente à prix fixe, c'est le Ministre qui arrête le prix, et toute personne peut se rendre acquéreur après avoir versé un dépôt de garantie. Dans la vente aux enchères publiques, le prix est déterminé après une expertise, et l'adjudication doit être approuvée par le Ministre.

Telles sont, dans le décret de 1860, les deux modalités de la vente (3). Il y en avait une troisième qui était exceptionnelle : la vente de gré à gré, autorisée seulement après

(1) M. de Baudicourt fait remarquer que ces conditions étaient toujours les mêmes, et qu'on ne tenait compte ni de la valeur ni de la nature des terres.

(2) Une circulaire du 28 juillet 1862, recommande de tenir les terres préparées et alloties d'avance, afin de permettre aux émigrants de les acheter aussitôt débarqués. Cette circulaire nous apprend que, faute d'allotissement préalable, un grand nombre de terres n'ont pu être livrées aux acheteurs. En réalité, avant 1864, et sous le régime du décret de 1860, 50,000 hectares furent concédés gratuitement et 12,000 seulement furent vendus.

(3) On vendait aux enchères publiques les terres qui avaient le plus de valeur. Les autres étaient vendues à prix fixe. On voulait, par ce

estimation contradictoire en cas d'indivision, d'enclave ou de possession de bonne foi (1). La concession à titre gratuit ne disparaissait pas d'une façon absolue, mais elle n'était possible, désormais, que dans des lots spécialement réservés à cet effet. La superficie maxima de ces lots était fixée à 30 hectares, et la seule condition imposée était la construction d'une maison d'habitation (2). Les concessions étaient accordées par le Ministre qui pouvait déléguer son droit aux préfets. Ces concessions devaient être faites principalement à d'anciens militaires.

Le décret du 31 décembre 1864 supprima le système des concessions gratuites (3), et décida que dans les cas exceptionnels où il y aurait lieu d'y recourir, il faudrait procéder par décret. Désormais les aliénations se firent à titre onéreux, et la vente eut lieu à prix fixe. Ce fut le receveur des Domaines qui fut chargé de les annoncer par voie d'affiches. Le prix de chaque lot était payable

procédé, mettre l'émigrant à même de se procurer la terre sans démarches et sans perte de temps.

(1) Le décret du 6 janvier 1869 fit cesser ce caractère exceptionnel, et permit la vente de gré à gré, pour favoriser la création, sur le parcours des routes, d'hôtelleries et de dépôts d'approvisionnements.

(2) On dispensait même les anciens concessionnaires de toutes autres conditions. Remarquons que le Gouvernement usa très largement de son droit d'accorder des concessions plus étendues. Le décret du 26 avril 1853 concéda à la compagnie genevoise de Setif 20,000 hectares que cette compagnie s'est bornée à louer aux indigènes. Il en est de même de la Société algérienne à qui l'on donna 400,000 hectares de terres. (Décret du 18 septembre 1865.)

(3) Ce procédé des concessions à titre gratuit avait été très vivement critiqué dans la presse, et particulièrement dans le *Moniteur*. On faisait remarquer qu'en 1856, 194,000 hectars avaient été concédés, et sur 31,000 seulement, les concessionnaires avaient rempli leurs obligations. Ajoutons que les concessions qui furent faites sous le Second Empire furent données uniquement à la faveur.

par cinquièmes (1) : le premier cinquième au moment de la vente, les autres d'année en année. En cas de retard dans le paiement du prix, la déchéance de l'acquéreur était prononcée par le gouverneur général.

Ce système des ventes, pratiqué depuis 1864, donna-t-il de bons résultats au point de vue de la colonisation ? La négative n'est pas douteuse, et l'on peut affirmer que les années qui s'écoulèrent de 1864 à 1870 furent perdues pour la mise en valeur de l'Algérie. Non seulement aucun centre ne fut créé pendant cette période, mais les terres mises en vente furent achetées par les indigènes ou revendues à ces derniers par les acquéreurs européens. Toutefois il faut ajouter que sous le Second Empire on s'occupa de l'exploitation des forêts de chênes-liège, et des concessions, ou, pour parler plus exactement, des baux d'une durée de 99 ans furent consentis (2). A la suite d'incendies, ces concessionnaires obtinrent la transformation de leur droit de jouissance en un droit de propriété dans les conditions déterminées par le décret du 2 février 1870. Depuis 1870, l'État exploite directement ses forêts de chênes-liège.

SECTION III

PÉRIODE DE 1871 A 1878.

Nous arrivons maintenant à l'examen de la troisième période qui commence en 1871 pour se terminer en 1878,

(1) Auparavant, le paiement avait lieu par tiers, ce nouveau système était donc plus favorable aux petits capitalistes.

(2) Voir le décret du 28 mai 1862.

et nous la diviserons en deux parties. Dans la première, nous étudierons ce qui a été fait pour la colonisation de 1871 à 1878, puis nous analyserons le décret de 1878 qui est toujours en vigueur, en indiquant les principaux projets de réforme actuellement à l'étude.

Tout d'abord, en 1871, nous assistons à la tentative de colonisation agricole en faveur des Alsaciens-Lorrains, analogue à celle qui avait été déjà tentée en 1848. La loi du 21 juin 1871 concéda 100,000 hectares aux habitants de l'Alsace et de la Lorraine qui avaient pris l'engagement de se rendre en Algérie, pour mettre en valeur les terrains ainsi concédés. Une loi postérieure du 15 septembre 1871 détermina les conditions d'installation en Algérie de ces émigrants Alsaciens-Lorrains. Des Commissions instituées à Belfort et à Nancy devaient constater l'aptitude de ces émigrants à faire des colons agricoles, et s'assurer que chaque famille disposait d'au moins 5,000 francs. L'État s'occupait du transport des colons qui, à leur arrivée, étaient reçus par des Commissions locales chargées de les diriger sur leurs lots. Les centres de population devaient être pourvus, aux frais de l'État, d'eaux alimentaires, de mairie, d'écoles, de voies de communications, etc. Les mesures d'exécution de cette loi se trouvent dans le titre premier du décret du 16 octobre 1871. Les immigrants signaient l'engagement de mettre les terres en valeur et de résider sur leur lot.

Malheureusement, l'expérience de 1848, qui aurait dû guider dans le choix des colons, fut oubliée, et l'on envoya en Algérie un grand nombre d'ouvriers des villes qui, découragés, abandonnèrent leurs lots (1). La Société

(1) M. d'Haussonville critique vivement la tentative de 1871. Il nous semble que cette critique n'est pas absolument justifiée. Sans doute, à Aïn-Yagout, sur 28 lots donnés, il ne resta que 4 habitants, et à

de patronage des Alsaciens-Lorrains reprit cette tentative, et elle parvint à créer trois villages, qui sont très prospères aujourd'hui : Haussonviller, le camp du Maréchal, et Bou-Khalfa (1). Cette société, ainsi que l'explique M. d'Haussonville, n'admettait comme colons que des cultivateurs mariés, et pouvant effectuer de suite un versement de 4,000 francs (2).

On ne s'occupa pas seulement alors des concessions de terres à faire aux Alsaciens-Lorrains, et nous sommes amenés maintenant à parler du système connu sous le nom de bail de colonisation. Il a été organisé par les décrets des 16 octobre 1871, 10 octobre 1872 et 15 juillet 1874. C'était un procédé très compliqué, et qui a donné lieu à une foule de difficultés. Nous l'analyserons sommairement. Le décret du 16 octobre 1871 étend, dans son titre 2, la faculté de faire des concessions à d'autres qu'aux Alsaciens-Lorrains : on peut désormais les accor-

Fontaine-Claude, 8 seulement sur 29 lots ; mais à Bouffarick, la population s'éleva de 710 habitants à 3699, à Marengo de 555 à 1371, à St-Cloud de 789 à 1746, et le commerce de l'Algérie, qui était, en 1870, de 254 millions, s'éleva, en 1875, à 336 millions. Par conséquent, les résultats de la colonisation faite en 1871, en faveur des Alsaciens-Lorrains, n'ont pas été aussi désastreux qu'on se plaît à le répéter.

(1) L'État concéda à cette Société 6,000 hectares de terres.

(2) La colonisation entreprise par la Société de patronage des Alsaciens-Lorrains coûta 6 millions environ, ce qui fait une dépense de 6,888 francs par famille, c'est-à-dire qu'elle revint plus cher que celle effectuée directement par l'État.

De 1871 à 1882, en effet, l'État concéda 12,270 lots, et le total des dépenses de la colonisation fut de 59,836,498 francs (chiffre comprenant la valeur des terres, les frais d'installation, les travaux de viabilité et de construction d'édifices publics). Par suite, chaque lot coûta à l'État, en moyenne, 4,876 fr. 65 ; et comme 29,445 personnes furent définitivement installées, la dépense s'éleva, pour chacune d'elles, à 2,031 fr. 45.

der à tout Français d'origine européenne. Il est fait location au concessionnaire de la terre (1) pour 9 années, à condition de payer 1 franc par an et de résider effectivement. Aucune autre condition n'était imposée, mais en exigeant une résidence aussi longue, on pensait, avec raison, que le défrichement et la mise en valeur seraient effectués nécessairement pendant ce délai. A l'expiration de la neuvième année de résidence, le bail était converti en propriété définitive. Le concessionnaire pouvait, après deux ans, céder son droit au bail. En cas de non-exécution de l'obligation de résidence, la concession était résiliée ; mais si le locataire avait fait des améliorations utiles et permanentes, on procédait par voie administrative, à l'adjudication au droit au bail exclusivement au profit d'adjudicataires européens, et le prix d'adjudication appartenait au concessionnaire déchu ou à ses ayants-droit. Le décret du 10 octobre 1872 introduisit une amélioration et s'occupa du crédit du colon. Il permit au locataire établi dans les conditions du titre 2 du décret de 1871, de transférer son droit au bail en garantie des prêts qui lui étaient faits, pourvu que les fonds empruntés fussent destinés à des constructions ou à l'achat de cheptels ou de semences. Le décret du 15 juillet 1874 abrogea le titre 2 du décret du 16 octobre 1871 et le décret du 10 octobre 1872, il fonde ensemble leurs dispositions. Le gouverneur général était autorisé à consentir des locations d'une durée de cinq années (2), avec promesse de propriété définitive en faveur de tout Français d'origine européenne justifiant de ressources suffisantes pour vivre pendant une année. La même faveur était accordée aux indigènes ayant rendu des services signalés.

(1) La superficie de la concession variait de 3 à 10 hectares par tête.

(2) On avait vivement critiqué le délai de 9 années usité auparavant.

Le concessionnaire devait résider personnellement pendant toute la durée du bail, et payer une redevance annuelle de 1 franc. L'étendue minima d'une concession était fixée à 3 hectares par tête, et elle ne pouvait dépasser 10 hectares ; on ne pouvait concéder au-delà de 50 hectares dans les centres et de 100 hectares pour les fermes isolées. A l'expiration de la cinquième année, le bail devait être converti en titre définitif de propriété sous la simple réserve de ne pas vendre pendant cinq ans à des indigènes non naturalisés (1). En cas de contravention, la concession était résolue de plein droit. A la fin de la 3^e année, le concessionnaire pouvait céder son droit au bail à toute personne remplissant les conditions voulues. Il pouvait même le céder dès la fin de la deuxième année dans un cas particulier : en garantie des prêts qui lui étaient faits pour édifier un bâtiment, acquérir un cheptel ou des semences. En cas de non-résidence, la déchéance était prononcée.

Nous venons d'exposer sommairement le système qui est resté en vigueur jusqu'en 1878. Ce système compliqué a donné lieu, avons-nous dit, à un grand nombre de difficultés. Nous allons indiquer les principales le plus brièvement possible, puisque ce régime a aujourd'hui disparu et n'offre plus d'intérêt.

On s'est d'abord demandé quelle était exactement la nature du droit du concessionnaire, appelé en pratique le locataire au titre II. (On se rappelle, en effet, que c'est le titre II du décret du 16 octobre 1871 qui a organisé le bail de colonisation.) La jurisprudence a varié sur cette question ; après avoir reconnu au concessionnaire la qualité de propriétaire, elle la lui a refusée ensuite avec plus de

(1) C'était par la délivrance du titre définitif de propriété, et non par l'expiration du délai de 5 ans, que le locataire devenait propriétaire.

raison. On argumentait en ce sens, du mot bail employé à différentes reprises par le législateur et en outre de la promesse de propriété faite au locataire, promesse qui démontrait jusqu'à l'évidence qu'il n'était pas immédiatement propriétaire (1). Ce point éclairci, on se demandait alors en quoi consistait le droit du concessionnaire. Ici encore, plusieurs systèmes étaient en présence ; les uns voulaient lui accorder un droit réel *sui generis*, d'autres lui refusaient tout droit réel, ce qui était plus exact au point de vue juridique, puisque le locataire n'a qu'un droit personnel ; ils le regardaient par conséquent comme un simple créancier. C'est également l'opinion de M. Lacoste qui expose toutes les conséquences qu'il convient de tirer de ce dernier système.

Comment, sous le régime du bail de colonisation était organisé le crédit du concessionnaire ? Il est certain d'abord que le locataire ne pouvait hypothéquer ; mais pouvait-il hypothéquer les constructions qu'il avait édifiées sur le sol concédé ? Non, l'État n'ayant pas renoncé à son droit d'accession. Par conséquent le locataire dans le système primitif du bail de colonisation, ne disposait d'aucun moyen de crédit. Il ne faut pas s'en étonner d'ailleurs, et s'imaginer qu'on se trouvait en présence d'un oubli du législateur. Comme le fait remarquer M. Lacoste, on voulait à cette époque obliger le colon à se suffire à lui-même et l'empêcher d'emprunter. L'expérience avait démontré que jusqu'alors les prêteurs, le taux de l'intérêt étant libre en Algérie, avaient abusé des colons, et ceux-ci n'avaient la plupart du temps travaillé que pour leurs

(1) On trouvera dans l'article de M. Lacoste, professeur à l'école de droit d'Alger, un exposé très remarquable et très complet des arguments invoqués, de part et d'autre, par les partisans des deux systèmes. M. Lacoste se prononce contre le droit de propriété du concessionnaire.

créanciers. On voulait en 1871 remédier à cette situation fâcheuse, et on ne trouva rien de mieux à cet effet que d'empêcher le colon d'avoir recours aux emprunts.

Mais on ne pouvait le laisser sans crédit aucun, et c'est pourquoi on créa, en 1872, le transfert en garantie. Les uns ont vu dans ce transfert le gage du Code civil, d'autres une hypothèque privilégiée, et d'après une troisième opinion, le prêteur obtiendrait ainsi un droit réel *sui generis*. M. Lacoste critique tous ces systèmes et voit dans le transfert en garantie un privilège d'une nature spéciale se conservant par la transcription et non par une inscription comme il est de règle pour les privilèges.

Quoiqu'il en soit, le système du bail de colonisation donna de bons résultats, et hâta le peuplement de l'Algérie.

SECTION IV

LE DÉCRET DE 1878.

L'historique des modes d'aliénation des terres domaniales en Algérie est maintenant terminé, et c'est le régime en vigueur aujourd'hui et déterminé par le décret du 30 septembre 1878 dont nous devons aborder l'étude. Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, les terres domaniales comprises dans le périmètre d'un centre de population et affectées au service de la colonisation sont divisées en lots de village et en lots de ferme. La contenance d'un lot de village ne peut excéder 40 hectares, celle d'un lot de ferme 100 hectares. Comment ces terres sont-elles

mises à la disposition des colons ? Par concession ou par vente. C'est la concession que le décret place en première ligne. En fait, il y a aujourd'hui beaucoup de ventes, comme nous le verrons.

C'est ici qu'il est nécessaire d'indiquer comment les périmètres affectés à la colonisation sont constitués et allotis (1). Chaque périmètre comprend un village où sont groupées les habitations, et un territoire rural. Le lot affecté à chaque parcelle comprend une parcelle urbaine et des parcelles rurales ; c'est ce qu'on appelle le lot de village. On crée aussi des lots dits « de ferme » là où le Domaine possède des terres propres à être livrées aux colons, mais d'une étendue insuffisante pour former un centre de population, et en même temps trop éloignées du centre le plus voisin pour y être rattachées comme lots de village. Ainsi l'aliénation de terres domaniales en Algérie suppose une opération préalable : la création d'un centre ou périmètre de colonisation.

On a beaucoup critiqué, à tort selon nous, cette fixation de périmètres et cette création de villages par l'État, et cette manière de procéder a été appelée colonisation officielle. Il est difficile de s'associer à ces critiques ; il est clair en effet qu'avant d'aliéner les lots, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, il faut commencer par les délimiter et les borner ; or cette opération ne peut avoir lieu sur toute la surface de l'Algérie, elle n'est possible que dans des endroits choisis et déterminés (2). Voici comme l'on pro-

(1) Voir l'exposé des motifs du projet de loi présenté au Sénat en 1883.

(2) D'ailleurs la force même des choses empêche de procéder autrement. Les premières concessions furent faites dans les villages de Dély-Brahim et de Kouba ; l'arrêté du 27 septembre 1836 affecte le territoire de Bouffarik à la colonisation, et jusqu'en 1871, nous trouvons des décrets ayant pour but de fixer les périmètres à coloni-

cède actuellement pour la formation d'un périmètre ou d'un centre de colonisation. Des arrêtés préfectoraux constituent par arrondissement ou par commune des commissions de centres, celles-ci se rendent sur les lieux et font un rapport indiquant la situation du territoire, la nature du terrain, le nombre de lots à créer, et les dépenses approximatives des travaux à effectuer. Le gouverneur général arrête ensuite un programme d'ensemble, puis les géomètres procèdent à la triangulation et au lotissement, et les lots sont bornés (1). Enfin la liste de peuplement est arrêtée par le gouverneur général et les demandeurs admis ont droit à un permis de passage gratuit de Marseille à Alger.

Le système de la création de villages est avantageux pour l'État, car la sécurité de la colonie peut exiger l'installation d'un centre sur tel ou tel point déterminé (2). Il est avantageux de plus pour les colons qui ne se trouvent pas isolés (3).

ser. A partir de 1871, des arrêtés du gouverneur général ont déterminé ces périmètres.

(1) Les dépenses de colonisation figurant au budget sont de 2 millions, 220,000 francs, dont 1,800,000 pour la colonisation proprement dite.

(2) M. Emile Labiche, dans son rapport, s'exprime ainsi : « Il nous paraît difficile de contester que dans un intérêt général, il peut être utile que l'Administration ait la faculté de créer de nouveaux villages dans les territoires où les besoins constatés par le Conseil du Gouvernement justifieraient la nécessité de ces créations. » Voir dans le même sens le rapport de M. Pourquery de Boisserin en 1894. Ajoutons que dans le livre de M. Pensa sur l'Algérie on trouve un grand nombre de dépositions vantant les avantages résultant de la création de centres.

(3) En Algérie, la dispersion des colons les noyant au milieu de la population indigène aurait été désastreuse pour la colonisation. M. d'Haussonville, dans son livre sur la *Colonisation officielle en Algérie*, démontre le rôle important de l'État et les heureux résultats de son intervention.

Comment se font les concessions ? D'après l'article 2, les terres alloties sont concédées par le gouverneur général (qui peut d'ailleurs déléguer ce droit aux préfets ou aux généraux commandant la division) (1), aux Français d'origine européenne, et aux Européens naturalisés ou en instance de naturalisation. Dans une circulaire en date du 2 février 1882, le gouverneur général a fait savoir qu'il se réservait d'accorder lui-même les concessions, et qu'il chargeait les préfets de l'instruction des demandes (2). Cette circulaire expose que, dans l'appréciation des titres des demandeurs, il n'y a pas lieu de faire passer en première ligne ceux qui invoquent les services rendus. Ce qu'il faut rechercher au contraire, ce sont les agriculteurs de profession susceptibles de s'attacher au sol et d'y résider. On recommande par suite aux préfets de s'occuper de la profession des demandeurs et de leurs ressources. Avant 1880, le gouverneur général concédait les lots de ferme, et en ce qui concernait les lots de villages, il se bornait à approuver les états de peuplement dressés par les préfets. En 1880 le gouverneur général rappelle que c'est lui-même qui accorde toutes les concessions, et à partir de 1882, nous voyons que les lots de ferme sont vendus aux enchères publiques.

Nous savons donc maintenant quelle est l'autorité concédante, et quant aux concessionnaires ils sont suffisamment désignés par l'article 2. Cet article exclut les Israélites naturalisés par le décret du 24 octobre 1870, et d'une manière générale tous les Français nés en Algérie. Notons cependant que les concessions faites à des fils de colons

(1) Rentre dans cette délégation la décision par laquelle le préfet autorise des concessionnaires à procéder à un échange. (Conseil de préfecture d'Alger 9 décembre 1880).

(2) Les mesures d'instruction à suivre sont fixées dans la circulaire du 7 mars 1879.

atteignent le tiers du nombre des lots. De même les concessions ne peuvent être faites aux femmes mariées, aux fonctionnaires et aux indigènes. Toutefois on peut les accorder mais à titre de récompense et pour services exceptionnels, aux indigènes (1), naturalisés ou non, à condition que l'étendue du lot concédé ne dépasse pas 30 hectares. Le concessionnaire d'un lot de village doit justifier d'un capital de 5,000 francs au minimum, et celui d'un lot de ferme de ressources disponibles à raison de 150 francs par hectare. La concession est gratuite ; mais comme elle impose au concessionnaire certaines charges, elle n'a pas en droit, le caractère d'une libéralité faite au chef de famille ou au conjoint survivant ; c'est à ce point de vue une acquisition à titre onéreux et tombant dans la communauté légale (2).

La concession n'est d'abord que provisoire (3), ou plutôt conditionnelle, et la propriété est donnée sous condition suspensive de l'accomplissement des charges imposées. D'après l'article 3, le concessionnaire doit transporter son domicile, et résider sur la terre concédée avec sa famille d'une manière permanente et effective durant les cinq ans qui suivent la concession. Cette durée peut être abaissée à 3 années comme nous le verrons dans un instant. Le colon doit déclarer qu'il n'est ou n'a été ni concessionnaire, ni

(1) La circulaire du 7 mars 1884 détermine alors les règles à suivre. Elle rappelle qu'il faut s'assurer de la domanialité du terrain demandé et en dresser un plan.

(2) Décidé à maintes reprises par la Cour d'appel d'Alger.

(3) En ce qui concerne les Alsaciens-Lorrains, une circulaire du 13 mai 1881 recommande de n'autoriser leur départ qu'après l'envoi du titre provisoire de propriété. On veut éviter qu'ils ne dissipent leurs ressources disponibles en attendant leur mise en possession. De plus, le titre provisoire leur procure certains avantages et notamment le voyage à prix réduit.

locataire, ni adjudicataire d'aucune terre domaniale ; on veut en effet, éviter tout cumul. La condition de résidence n'est pas imposée d'une façon absolue à la différence de ce qui avait lieu auparavant. C'était là en effet une prescription rigoureuse qu'il convenait d'atténuer tout en veillant à la mise en valeur du terrain concédé. Dans le décret de 1878, on dispense de la résidence, mais seulement pour les lots de ferme (1), les demandeurs qui s'obligent :

1° A installer et à maintenir, pendant les cinq années qui suivront la concession, une ou plusieurs familles françaises d'origine européenne, ou d'Européens en instance de naturalisation à raison d'un adulte par 20 hectares ;

2° A employer en améliorations utiles et permanentes, une somme de 150 francs par hectare, dont un tiers sera dépensé en constructions.

On délivre au concessionnaire un titre provisoire dont l'effet remonte au jour de la mise en possession (2). Il en résulte que si la communauté est dissoute après cette mise en possession et avant la délivrance du titre provisoire, l'immeuble n'en tombe pas moins dans la communauté. L'article 7 dispose que des terres domaniales peuvent être mises à la disposition temporaire des sociétés (3) ou des particuliers qui prendraient l'engagement : 1° De peupler un ou plusieurs villages en y installant des familles ; 2° De trans-

(1) Cet article n'a plus aucun intérêt aujourd'hui, puisque tous les lots de ferme sont vendus conformément au cahier des charges du 4 janvier 1882, transcrit par Leclerc : *Instructions sur le décret de 1878*, p. 10.

(2) C'est le géomètre de la circonscription qui procède à la mise en possession. Quand les colons arrivent après la saison des labours, les terres sont louées et le prix partagé entre les colons et les communes sur le territoire desquelles elles se trouvent.

(3) C'est ainsi que la Société de patronage des Alsaciens-Lorrains, constituée par M. d'Haussonville, a pu créer trois villages.

mettre gratuitement ces terres à ces familles dans le délai de 2 ans, aux conditions prescrites par les articles 1, 3 et 5, sans que ces sociétés ou particuliers puissent jamais devenir propriétaires de ces terres. Ce sont les familles auxquelles les terres ont été transmises qui deviennent concessionnaires par voie de résidence. Le peuplement doit être composé : pour les $\frac{2}{3}$ de Français immigrants, et pour $\frac{1}{3}$ soit de Français, soit d'Européens naturalisés ou en instance de naturalisation, déjà établis en Algérie. Si la transmission des terres à ces familles n'a pas eu lieu dans le délai de 2 ans, l'État reprend possession des lots non transmis. On ne peut qu'approuver ces dispositions dont le but est de pousser à la création de centres de population.

Aux termes de l'article 22, à l'expiration des cinq ans, le concessionnaire ou son ayant-cause (1) adresse au préfet ou au général une demande en délivrance du titre de propriété. L'Administration vérifie si les conditions ont été remplies, et dans les deux mois, le titre est délivré ou la demande rejetée. Le concessionnaire peut former opposition devant le Conseil de préfecture, et aller en appel devant le Conseil d'État.

Ce droit de l'Administration qui est libre d'accorder ou de refuser le titre définitif (2), exclut toute possibilité de saisie judiciaire sur la concession avant la délivrance du titre de propriété. Ce titre peut être obtenu avant l'expiration du délai de 5 ans, et l'article 25 indique alors à quelles conditions. Un délai de 3 ans suffit au concessionnaire astreint à la résidence s'il justifie d'une dépense

(1) Les créanciers peuvent faire cette demande par application de l'art. 1466, C. c.

(2) Le titre définitif de propriété est accordé par le préfet ou le général commandant la division (art. 22 du décret de 1878).

moyenne de 100 francs par hectare, en améliorations utiles et permanentes, dont $\frac{1}{3}$ en bâtiments. Le concessionnaire qui tient ses droits d'une entreprise de peuplement doit justifier qu'il est libéré vis-à-vis de l'entreprise, et celui qui est dispensé de la résidence doit justifier de l'accomplissement de toutes les obligations qui lui étaient imposées. A quel moment précis le concessionnaire devient-il propriétaire ? Il est certain que sous l'empire du décret de 1878 la délivrance du titre n'est pas nécessaire pour conférer la propriété. L'article 24 dispose en effet, qu'à défaut de notification de l'arrêté de rejet dans les deux mois, la propriété définitive appartient au demandeur. D'autre part, la promesse conditionnelle de la propriété n'a pas d'effet rétroactif lorsque le titre est délivré. Par conséquent si le concessionnaire se marie pendant la période provisoire, bien que le titre définitif lui soit délivré au cours du mariage, la concession formera un acquêt de communauté, et non un bien propre à l'époux attributaire. Pendant la période provisoire, le concessionnaire est propriétaire et peut revendiquer contre les tiers ; après un an de résidence il peut céder sa concession en entier, sauf l'approbation de l'Administration (1). Mais ce droit n'est admis qu'en faveur de ceux qui sont astreints à la résidence, et à la condition que cette résidence ait duré au moins une année. On suppose de plus une cession

(1) Les colons dispensés de la résidence en vertu de l'article 4 du décret de 1878 ne peuvent céder leur concession tant qu'ils n'ont pas reçu leur titre définitif de propriété. Quant à la cession, dans les cas où elle est permise, elle doit être intégrale, et une circulaire en date du 11 octobre 1882 défend aux préfets et aux généraux d'approuver toute cession partielle. Cette circulaire fait observer que si on les autorisait, et si plus tard la déchéance était prononcée, l'État deviendrait possesseur de parcelles qu'il ne pourrait utiliser à cause de leur peu d'étendue.

à titre onéreux et non à titre gratuit ; l'article 10 ne prévoit pas en effet les cessions faites en vue d'une libéralité. Le sous-concessionnaire peut céder dans les mêmes conditions que le concessionnaire, même avant un an de résidence. Ces aliénations sont comme la concession originaires faites sous condition suspensive. Si le concessionnaire néglige de demander son titre définitif, les créanciers peuvent le faire en son nom (1).

La concession est transmissible aux héritiers si ceux-ci le requièrent et remplissent les conditions imposées à leur auteur (art. 31). On s'est demandé s'il fallait faire figurer le légataire universel parmi les héritiers ; la plupart de ceux qui se sont occupés de ces questions répondent par la négative (2).

Nous devons ici dire un mot du contentieux des concessions domaniales en Algérie. On sait qu'en matière de contrats, les limites de compétence entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs sont assez délicates à bien préciser (3). On s'accorde cependant à diviser les contrats en trois catégories. La première comprend ceux passés par l'Administration dans l'intérêt de son domaine privé. La compétence est ici judiciaire, à moins de texte contraire formel, comme c'est le cas par exemple pour les sources minérales (arrêté des consuls du 3 floréal an VIII). Dans une seconde catégorie, on range tous les contrats passés par l'administration dans l'intérêt des services publics. Ici la compétence reste judiciaire en principe ; mais il y a des exceptions très nombreuses. Il en est ainsi des marchés de travaux publics (loi du 28 plu-

(1) C'est au dernier concessionnaire, régulièrement investi vis-à-vis de l'Administration, qu'il faut remettre le titre. Arrêt du Conseil d'État, 9 décembre 1892. Leboucher, 1894, p. 132.

(2) *Revue Algérienne*, 1885, p. 237, et 2^e partie, p. 293.

(3) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*.

viôse an VIII), des marchés de fournitures pour le compte de l'État et des colonies (décret du 11 juin 1806), etc. Enfin, forment une troisième catégorie les actes de puissance publique auxquels vient s'ajouter un certain élément contractuel : tels sont les actes d'affectation à des services publics, les engagements militaires, les concessions de travaux publics, les concessions de mines. Ici la compétence est administrative ; mais il faut remarquer que dans certains cas l'acte administratif ayant pour effet de créer une propriété privée, il y a lieu de distinguer deux périodes : la première, antérieure à cette constitution de propriété et où la compétence ne peut être qu'administrative, la seconde, postérieure, où la compétence devient judiciaire. C'est ce qui a lieu en matière de concessions de mines et de concessions de terres domaniales en Algérie. Dans ce dernier cas, la compétence administrative s'applique seulement à la période provisoire de cinq années (réduite quelquefois à trois), antérieure à la délivrance du titre définitif de propriété. Même pendant cette période provisoire, comme le fait remarquer M. Laferrière, le Conseil de préfecture n'est autorisé à connaître, d'après l'article 20 du décret de 1878, que de l'opposition à la déchéance, opposition qui doit être formée dans les 30 jours de la notification. A ce cas de compétence administrative, il y a lieu d'en ajouter un second : l'acte administratif qui transforme la concession provisoire en concession définitive est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, dans les conditions de droit commun (1). Quant à l'interprétation de ce titre, c'est à l'auteur de l'acte qu'il faut la demander, en vertu de l'adage *ejus est interpretari cujus est condere*.

(1) Conseil d'État, 9 février 1870, Gaultier de Claubry ; 31 mai 1878, de Méritens ; 21 juin 1878, Jumel de Noireterre.

Toutefois le Conseil d'État, d'après sa jurisprudence actuelle, admet qu'on lui demande directement l'interprétation d'un acte administratif émané d'une autorité administrative. Les ventes de terres domaniales ne donnent lieu qu'au contentieux judiciaire. Une jurisprudence récente, s'appuyant sur le texte de la loi de 1831, ne reconnaît plus aux Conseils de préfecture le droit de statuer en ce cas.

Nous devons parler maintenant de l'organisation du crédit du concessionnaire. Aux termes des articles 12 et suivants, ce dernier est autorisé à consentir pendant la période provisoire (1) une hypothèque ferme qui subsistera même en cas de déchéance, et qui obligera alors l'État à désintéresser le créancier hypothécaire. Mais cette hypothèque doit avoir été consentie pour prêt de sommes destinées soit à des travaux agricoles constituant des améliorations utiles et permanentes, soit à l'acquisition d'un cheptel, soit à des travaux de construction ou de reconstruction de bâtiments (article 12). C'est au créancier à faire la preuve que les fonds prêtés ont bien reçu l'une des destinations prévues dans l'article 12 (2) ; cette énumération est en effet limitative, mais les tribunaux se montrent assez larges dans l'interprétation à donner au sujet de l'emploi des fonds (3). En résumé, pour être valable, cette hypothèque doit remplir trois conditions :

1° L'acte d'emprunt, dressé dans la forme authentique, indique la destination de la somme prêtée ;

(1) C'est pendant cette période qu'il convenait de s'occuper du crédit du concessionnaire, puisqu'il devient propriétaire définitif à l'expiration des 5 années. Actuellement, l'administration exige bien du demandeur en concession la justification d'un capital de 5,000 fr. ; mais cette justification, la plupart du temps, n'est pas sincère.

(2) Tribunal d'Orléansville, 23 juillet 1884.

(3) Alger, 22 octobre 1890.

2° Cet acte est notifié au préfet ou au général de division ;

3° Le créancier doit justifier de l'emploi des fonds (1).

Il ne faut pas croire que pendant la période de concession provisoire, le concessionnaire ne puisse pas consentir d'autres hypothèques. Il est absolument libre à cet égard (2) ; mais s'il le fait, c'est aux risques et périls des prêteurs, et les inscriptions d'hypothèques conventionnelles et judiciaires sont sans effet tant que le titre définitif n'a pas été délivré (3). Le préfet a même le droit de demander la nullité de ces inscriptions et des ventes qui en sont la conséquence. Ces demandes en nullité sont de la compétence des tribunaux civils. Quand le concessionnaire est déclaré déchu, l'hypothèque de l'article 12 est la seule qui subsiste. Si sa concession devient définitive, toutes les hypothèques consenties sont valables ; mais l'hypothèque de l'article 12 seule est privilégiée, quelles que soient sa date et sa nature (4).

Ainsi la délivrance du titre définitif, en ce qui touche les hypothèques, produit un double effet :

1° Pour l'avenir, on peut consentir toutes hypothèques ;

2° Pour le passé, l'hypothèque de l'article 12 devient inattaquable du jour de son inscription (5).

(1) Afin d'éviter les fraudes, une circulaire du Procureur général, en date du 12 mai 1885, fait approuver par les maires ou les administrateurs des communes les pièces justificatives fournies par les maçons ou les entrepreneurs. Les notaires ne doivent recevoir ces pièces justificatives qu'ainsi approuvées.

(2) Le concessionnaire a le droit de consentir des hypothèques pendant la période provisoire, puisqu'il est propriétaire sous condition suspensive.

(3) Alger, 12 mars 1883. — Alger, 15 janvier 1891.

(4) Cour d'Alger, 25 avril 1895.

(5) Alger, 18 mars 1890 ; 3 janvier 1891 ; 8 mars 1893.

Supposons la vente forcée de l'immeuble après la délivrance du titre définitif, l'hypothèque de l'article 12 primera alors toutes autres hypothèques inscrites antérieurement pendant la période de concession provisoire (1). Et même, si le prêteur n'a pas accompli les formalités des articles 12 et 13, il primera encore les créanciers hypothécaires inscrits postérieurement (2).

Supposons maintenant une hypothèque consentie conformément à l'article 12 pendant la période provisoire. Le créancier hypothécaire non payé a le droit de faire vendre l'immeuble aux enchères, et alors si le prix est absorbé par les créanciers, tous sont payés. Si le prix de vente n'est pas absorbé par eux, le concessionnaire peut, dans ce cas, demander une indemnité pour ses améliorations, et le surplus de la somme, s'il y en a, est versé au trésor.

La vente forcée, pendant la période provisoire, s'opère par voie administrative (3). Il n'y a pas lieu de recourir à la voie de l'ordre pour la distribution du prix, et c'est le décret de 1878 qui règle lui-même l'attribution de ce prix (4).

Nous avons déjà indiqué qu'il fallait trois conditions pour que l'hypothèque de l'article 12 soit régulière. Il peut arriver que la justification de l'emploi de la totalité des fonds ne soit pas faite et qu'elle ne soit que partielle; en pareil cas, un arrêté préfectoral déterminera la part à revenir au créancier sur le prix de vente. (Circulaire du gouverneur général du 5 mars 1884). Si le créancier conteste cette part, c'est le Conseil de Préfecture qui doit sta-

(1) Alger, 22 octobre 1890.

(2) Alger, 18 novembre 1890 ; 19 janvier 1893.

(3) Lacoste, *op. cit.* p. 239.

(4) Circulaire du gouverneur général du 5 mars 1884. Tribunal d'Orléansville, 23 juillet 1884. En sens contraire, Alger, 14 février 1888.

tuer, parce que, dit la circulaire, cette procédure est conforme à celle des articles 13 et 20 pour l'indemnité à allouer à l'attributaire, et il n'y a pas lieu d'établir de différence entre le concessionnaire et son créancier. Après la période provisoire, tous les créanciers peuvent exercer leur droit de saisie, et la vente a lieu judiciairement (1).

Le titre IV du décret de 1878 indique les déchéances qui peuvent atteindre le concessionnaire provisoire. Il y a lieu à déchéance :

1° Si le concessionnaire ne s'est pas fait mettre en possession dans les 6 mois, ou s'il n'a pas fait installer sa famille dans l'année. Les 4 premiers numéros de l'article 17, le n° 6, le n° 7 et le n° 8 prononcent la déchéance pour défaut d'installation dans un délai déterminé (2) ;

2° En cas d'absence du concessionnaire sans autorisation, pendant plus de 6 mois ;

3° Lorsque la demande en naturalisation est rejetée ou abandonnée ;

4° En cas de fausse déclaration de non-possession de terre domaniale à un autre titre.

La déchéance est prononcée par le préfet ou le général et notifiée administrativement à l'attributaire. Celui-ci a 30 jours pour former opposition devant le Conseil de Préfecture (3), si ce tribunal ne confirme pas la déchéance, elle tombe, et le concessionnaire reste en possession (4).

(1) Lacoste, op. cit.

(2) Un arrêt du Conseil d'État, en date du 16 juillet 1880 (Ministre de l'Intérieur C. Marage) expose que le concessionnaire doit être averti du délai par l'acte de concession ou par un avis spécial, sinon la déchéance n'est pas encourue.

(3) Tout intéressé peut également former opposition dans le même délai, mais ce délai n'est pas applicable au créancier hypothécaire. Conseil d'État, 8 février 1889.

(4) Conseil d'État, 21 juin 1878.

S'il y a eu un commencement d'exécution de la part du concessionnaire, l'article 20 du décret de 1878 exige que l'arrêté de déchéance soit précédé d'une mise en demeure adressée au colon d'avoir à se conformer, dans un délai de 3 mois, aux clauses du contrat. Le créancier hypothécaire est prévenu de la déchéance, et il a trois mois pour requérir la vente de l'immeuble.

Nous venons d'étudier le mode normal d'aliénation qui est la concession à titre gratuit, il y en a un autre, également prévu par le décret de 1878 : c'est la vente. Celle-ci, qui avait un caractère exceptionnel en 1878, est devenue, ainsi que nous l'avons signalé, le seul procédé usité à l'égard des lots de fermes. D'après le décret de 1878, elle a lieu aux enchères pour ces lots situés dans les lieux qui ne peuvent se prêter à la formation d'un village, et pour les terres qui ne peuvent être utilisées que comme pacage. Tous les Européens sont admis comme adjudicataires. Ce sont des arrêtés du gouverneur qui déterminent les conditions de la vente et la contenance des lots. Pour les lots dits industriels, destinés à former des centres de population, la vente a lieu soit aux enchères soit de gré à gré. Aucune condition d'origine n'est exigée alors des adjudicataires.

Telles sont les règles en vigueur pour l'aliénation des terres de colonisation. Le propriétaire devenu tel, soit par vente, soit par concession quand le titre définitif lui a été délivré, a sur sa chose tous les droits d'un propriétaire de droit commun. Il lui est interdit cependant, pendant une période de 10 ans pour les lots de village, de 20 ans pour les autres, de la vendre ou de la céder aux indigènes non naturalisés. Ces ventes ou ces cessions sont nulles et l'immeuble fait alors retour à l'État (art. 28).

En ce qui concerne les autres biens domaniaux, les procédés d'aliénation sont :

1^o La vente aux enchères publiques ;

2^o La vente de gré à gré dans les cas déterminés par le décret du 6 janvier 1869 ;

3^o L'échange.

On suit alors les règles des articles 15 à 22 du décret du 25 juillet 1860. Il convient de noter toutefois que les pouvoirs réservés au Ministre par ce décret sont aujourd'hui exercés par le gouverneur général. L'article 25 permet de faire des concessions aux communes et aux établissements publics. Ces articles du décret de 1860 sont actuellement les seuls qui soient restés en vigueur. Pour les conditions des ventes (paiement du prix par termes annuels avec intérêt à 5 0/0, recouvrement par voie de contrainte, déchéance des acquéreurs, etc.), on observe les mêmes règles qu'en France. Le produit des aliénations est encaissé par le service des Domaines et rentre dans les recettes générales du budget. Par exception, la loi du 14 janvier 1890 affecte le produit de la vente des immeubles militaires déclassés à la réorganisation des établissements militaires en Algérie.

Ayant ainsi analysé les principales dispositions du décret de 1878, nous devons, avant de passer à l'étude des projets de réforme, rechercher si ce décret est légal. Les uns en effet estiment qu'il fallait recourir à la loi pour régler tout ce qui était relatif aux aliénations de terres domaniales, les autres tout en adoptant ce système, pensent cependant que pour la période provisoire un décret a pu valablement réglementer le régime des concessions. A notre avis, le décret de 1878 est légal. On sait en effet que si l'occupation ne fait pas perdre à un pays ses lois (1), il en est autrement dès qu'il y a annexion ou possession.

(1) Cour de cassation, 8 janvier 1862. — Cour de Metz, 20 juillet 1871. — Cour de Nancy, 29 août 1872.

Cette prise de possession pour l'Algérie a eu lieu à la suite de l'ordonnance du 22 juillet 1834 (la capitulation d'Alger, en 1830, n'impliquait pas une remise du territoire) (1), il en résulte que la législation française antérieure à cette époque s'applique *ipso facto* à l'Algérie. Or, dans cette législation se trouve la loi du 24 avril 1833 rendue en exécution de l'article 64 de la charte de 1830 (2), et l'article 25 de la loi de 1833 était ainsi conçu : « Les établissements français *en Afrique* continueront d'être régis par ordonnances du roi. » D'autre part, l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 portait : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le Nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances. » Ainsi cette ordonnance soumet l'Algérie au régime des décrets. Il en résulte que tout ce qui est relatif aux aliénations de biens domaniaux a pu être déterminé légalement par décret. L'article 6 de la loi du 16 juin 1851 annonçait qu'une loi spéciale interviendrait à ce sujet ; mais cette loi n'a jamais été rendue. La situation comme on le voit est identique à celle des colonies autres que les Antilles et la Réunion, et qui en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, sont placées provisoirement sous le régime des décrets. On ne peut s'empêcher d'être surpris en constatant que rien n'est changé à une situation qui à la rigueur s'expliquait sous le gouvernement de Louis Philippe ou sous le second Empire. Il est temps que le Parlement se préoccupe de cet état de choses et le fasse cesser en déterminant avec précision dans une loi orga-

(1) *L'Algérie*, par MM. Béquet et Marcel Simon.

(2) L'article 64 de la charte de 1830 était ainsi conçu : « Les colonies sont régies par des lois particulières. » L'article 73 de la charte de 1814, portait : « Les colonies seront régies par des lois et des règlements particuliers. » Les mots « des règlements » avaient été supprimés en 1830, à la suite d'une observation de M. Dupin.

nique, le domaine de la loi et celui du décret. Quoiqu'il en soit, en ce qui concerne l'Algérie, on ne saurait, à notre avis, refuser au décret de 1878 tout caractère légal. Il a donc force de loi, même en ce qui concerne l'hypothèque privilégiée établie par l'article 12, bien qu'il y ait ici une dérogation au Code civil : on se trouve en effet en présence d'une hypothèque ferme consentie par un propriétaire sous condition suspensive.

SECTION V

PROJETS DE RÉFORME.

Depuis 1878, on a cherché à hâter le peuplement et la mise en valeur de l'Algérie (1), on s'est préoccupé de donner aux colons toutes les terres domaniales en état de leur être livrées, et d'autre part de leur assurer du crédit. Les mesures proposées peuvent donc se diviser en deux catégories. Nous allons examiner d'abord celles ayant pour objet l'aliénation des terres domaniales. En 1878, une proposition de loi qui n'eut pas de suites demandait la suppression de la concession à titre gratuit. Une seconde

(1) Une loi du 27 août 1886 a concédé au département de la Seine, près de 4,000 hectares de terres, à charge d'établir une école d'horticulture destinée à ses enfants assistés. Ce département possède en outre des domaines qui lui ont été légués ; mais dans un rapport de M. Caron, nous voyons que les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants. Le Conseil général de la Seine décida en conséquence de restituer à l'État une fraction importante de terres, et de se borner à l'exploitation du reste sans faire de colonisation.

proposition, datant du mois de mars 1881 la conservait, mais plaçait la vente en première ligne. En même temps, on ratifiait législativement l'hypothèque ferme établie par le décret de 1878. Puis intervint le projet dit des cinquante millions (1). Ces cinquante millions devaient être payables en cinq annuités et mis à la disposition du Ministre de l'Intérieur pour acheter des terres et exécuter des travaux de colonisation. Les fonds auraient été avancés par la Caisse des dépôts et consignations. On projetait la création de 175 centres nouveaux sur une étendue de 380,000 hectares, dont 300,000 à acquérir des indigènes moyennant 23 millions ; 21 millions étaient consacrés à des travaux publics, et il restait 6 millions pour l'imprévu. La Chambre des Députés rejeta ce projet. On ne contesta pas l'utilité de hâter la colonisation ; mais on critiqua vivement l'expropriation des biens des indigènes, et l'on craignit de voir la spéculation seule profiter des dépenses de l'État.

Le 29 décembre 1883, la proposition de loi du comte d'Haussonville sur l'aliénation des terres domaniales en Algérie dans l'intérêt de la colonisation, fut déposée sur le bureau du Sénat. Le projet des 50 millions venant d'être rejeté par la Chambre, on voulait par cette proposition obtenir le même résultat sans faire appel au budget. L'auteur de ce projet estimait la superficie des terres domaniales à aliéner à 1 million d'hectares, ce qui à raison de 50 francs l'hectare donnait une somme de 50 millions. L'aliénation devait se faire par voie de vente aux enchères, et la concession gratuite n'était admise qu'exceptionnellement pour récompenser les services civils ou militaires. Rien de plus rationnel, en effet, que d'affecter le domaine algérien à la colonisation algérienne, et c'est ce

(1) Projet déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des Députés en 1880. Il ne fut discuté que vers la fin de l'année 1883.

qui aurait dû être fait dès le début de la conquête. Cette proposition de loi fut prise en considération en 1884.

Aussi, le 20 avril 1886, le Gouvernement la reprit pour son compte en la modifiant, et déposa au Sénat un projet de loi relatif à l'aliénation des terres, et à l'acquisition par l'État des terrains destinés à la colonisation. Faisons remarquer à ce sujet l'importance de cette acquisition, car le domaine s'épuise de plus en plus, et il y a lieu de le reconstituer, le peuplement étant loin d'être terminé (1). Ce projet était intitulé : « Projet de loi ayant pour objet d'assurer le développement de la colonisation en Algérie à l'aide de ressources domaniales. » Le moyen financier préconisé consistait en effet à demander les fonds nécessaires à la vente (2) des immeubles domaniaux incultes, ne pouvant servir à aucun service public. Ces immeubles étaient divisés en lots de village et en lots de ferme. On les aliénait par le procédé de la vente aux enchères publiques. Toutefois pour les lots de village on admettait la vente à prix fixe et exceptionnellement la concession à titre gratuit en faveur des indigènes ayant rendu des services. Le projet de loi fut discuté par le Sénat dans ses séances des 10 et 19 décembre 1889, et présenté à la Chambre des Députés le 20 février 1890 ; mais la législature se termina sans qu'il fut rapporté.

Si nous passons maintenant aux mesures de la seconde catégorie relatives aux moyens d'assurer le crédit des colons, nous avons à signaler un projet de loi rapporté par M. Thomson, et adopté par la Chambre des Députés le

(1) C'est seulement lorsque la population sera devenue assez dense que l'État n'aura plus à s'occuper de la colonisation. Il devra désormais laisser les colons désireux de s'établir dans le Tell algérien traiter avec les indigènes.

(2) Le produit de ces ventes devait alimenter une caisse de colonisation.

11 juin 1881. Au Sénat, après un rapport de M. Fournier en date du 28 mars 1882, il fut adopté dans les séances des 16 et 22 mai 1882. Déposé à la Chambre des Députés le 22 juin de la même année, ce projet n'a pas encore fait l'objet d'une nouvelle délibération, et il fut abandonné. Il avait pour but de constituer le crédit des colons au moyen d'un privilège spécial. Le concessionnaire recevait de suite un titre définitif de propriété, et pouvait consentir une hypothèque privilégiée au profit du prêteur fournissant des fonds employés à des travaux d'amélioration agricole.

Voyant que tous ces projets ne pouvaient aboutir, le Gouvernement, en 1892, fit préparer un décret relatif à l'aliénation des terres domaniales ; ce décret qui laissait de côté la question de l'acquisition des terres par l'État pour les affecter à la colonisation, reproduisait les principales dispositions du projet de loi de 1886 (1). Il ne fut pas promulgué parce que la commission sénatoriale d'étude des questions algériennes n'avait pas encore fait connaître ses vues sur ce point. Elle vient de le faire dans un rapport très remarquable sur la colonisation en Algérie, rédigé par M. Émile Labiche.

Ce rapport se termine par un projet de résolution ayant pour but :

1^o De modifier le décret du 30 septembre 1878 dans le sens du projet déposé en 1886 par l'administration algérienne ;

2^o De donner suite au projet de loi sur le crédit des colons ;

3^o De développer la colonisation en faisant appel de plus en plus à l'initiative individuelle.

(1) Ce projet donnait toute liberté au gouverneur qui pouvait recourir à la vente ou à la concession, et fixer l'étendue des lots suivant la région où ils se trouvent.

A l'heure actuelle, on se trouve par conséquent en présence de trois actes : les deux projets de lois votés par le Sénat, l'un en 1882 sur le crédit des colons, l'autre en 1889 sur l'acquisition et l'aliénation des terres domaniales et le projet de décret préparé en 1892 par le Gouvernement général de l'Algérie. Voici les principales dispositions de ces trois actes ; nous les examinerons en les groupant sous trois chefs :

1^o Terres affectées à la colonisation ;

2^o Aliénation de ces terres ;

3^o Crédit des colons.

I. — *Quelles terres seront affectées à la colonisation ?*

1^o Les immeubles domaniaux non affectés aux services publics, à l'exception des bois et des forêts. Au 31 décembre 1893, ces immeubles comprenaient 850,000 hectares d'une valeur de 45 millions : 600,000 hectares sont situés dans la région du Tell, mais on estime que 250,000 seulement sont utilisables pour la colonisation, 100,000 serviront à créer des lots de ferme et de villages, le reste devant être vendu et le produit versé à la caisse de colonisation ;

2^o 25,000 hectares environ prélevés sur le territoire des forêts et sans intérêt au point de vue du boisement (1) ;

3^o Quelques milliers d'hectares prélevés sur les terres occupées par les smalas des spahis des escadrons sédentaires. Ces spahis occupent environ 15,000 hectares. Cette organisation a été confirmée par un décret du 1^{er} mai 1897. On demande généralement que ces smalas soient reculées vers le sud.

La caisse de colonisation sera alimentée :

(1) Actuellement la section des travaux publics du Conseil d'État est consultée sur les projets de décrets ayant pour but d'opérer des distractions de forêts en Algérie.

1° Par la vente des terres domaniales impropres à la colonisation ;

2° Par la location des terres domaniales non vendues ;

3° Par le crédit annuel inscrit au budget pour le service de la colonisation.

Les produits de cette caisse serviront aux travaux d'utilité publique destinés à favoriser le peuplement ; ils permettront aussi l'acquisition des terres des indigènes. En effet, la région du Tell dont la superficie est de plus de 13,500,000 hectares en renferme 270,000 en communaux de parcours, et 100,000 dépendant du domaine public. Les terrains domaniaux ont une étendue de 600,000 hectares, et il y a 1,900,000 hectares de forêts. Or, sur la grande quantité de terres qui leur restent, les indigènes en laissent en friche plus de 5 millions, dont la moitié seulement paraît nécessaire pour laisser reposer le sol. On peut donc sans inconvénient pour eux leur acheter l'autre moitié.

Comment ces acquisitions devront-elles se faire ? Aura-t-on recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou aux ventes de gré à gré ? L'expropriation doit être pratiquée avec mesure, et seulement dans le cas où la vente de gré à gré est impossible. A cause de l'indivision et de l'état obscur de la propriété, l'indemnité d'expropriation ne peut être versée aux indigènes ; elle est déposée à la Caisse des Dépôts et Consignations où on ne peut la retirer qu'après des formalités assez longues et coûteuses. Il est donc préférable de traiter à l'amiable et de n'avoir recours à l'expropriation qu'à titre exceptionnel.

II. — *Comment ces terres seront-elles aliénées aux colons ?*

Pour les terrains impropres à la colonisation, on suivra le mode ordinaire d'aliénation des terres domaniales, c'est-à-dire que toute personne pourra acquérir ces terres à titre

onéreux. En ce qui concerne les terres destinées au peuplement (lots de village et lots de ferme), la vente devient le mode normal, et la concession gratuite très exceptionnelle.

a) *Vente*. — Pour les lots de village, on pratiquera concurremment la vente à prix fixe et la vente aux enchères. Pour les lots de ferme, cette dernière seule, sera usitée.

Il pourra y avoir des ventes de gré à gré pour les établissements industriels. En cas de vente à prix fixe, le prix est déterminé par le Gouverneur général en Conseil de Gouvernement, et ce prix est payable en six termes égaux. Il faut pour se rendre acquéreur, être Français, d'origine européenne ou européen naturalisé et ne pas posséder plus de 300 hectares. Il est interdit à l'acheteur de revendre pendant cinq ans aux étrangers ou aux indigènes non naturalisés, et ce à peine de déchéance. L'obligation de résidence n'est pas imposée à l'acheteur; mais on a décidé que le propriétaire d'un lot de village qui y aura résidé avec sa famille pendant trois ans, et y aura fait des constructions, aura droit personnellement au dégrèvement des sommes encore dues sur le prix, sans que cela puisse excéder la moitié du prix principal (1). Pour être admis à la vente aux enchères, il faut de plus justifier de ressources suffisantes.

b) *Concession gratuite*. — Elle n'est accordée qu'en cas de nécessité. Le concessionnaire devient immédiatement propriétaire, sous condition résolutoire de l'accomplissement des charges qui sont : transport du domicile dans les 6 mois, six ans de résidence effective et permanente (à moins de constructions et améliorations utiles d'au moins 100 francs par hectare). Le concessionnaire

(1) On pourrait aussi, à défaut de résidence personnelle, obliger l'acquéreur à prendre un fermier européen.

peut pendant les cinq premières années céder sa concession à un tiers avec l'agrément de l'administration, mais non à des étrangers ou indigènes non naturalisés. En rendant le concessionnaire propriétaire définitif, on lui permet de trouver plus facilement du crédit.

c) *Crédit des colons*. — Cette question est prévue par le projet de décret et le projet de loi du Sénat de 1882. Dans ces deux projets, le concessionnaire devient immédiatement propriétaire, mais sous condition résolutoire. D'après le projet de décret, ce concessionnaire peut constituer une hypothèque ferme et privilégiée lorsqu'il aura emprunté pour faire des améliorations utiles. L'acheteur est soumis aux règles du droit commun.

Le projet de loi du Sénat va plus loin. Pour encourager le crédit, il fait au prêteur une situation meilleure.

S'il s'agit d'un concessionnaire, celui-ci pourra par dérogation à l'article 2125 du Code civil et conformément au décret de 1878, constituer une hypothèque ferme opposable même à l'État en cas de résolution de la propriété. Cette hypothèque, de plus, sera privilégiée, elle primera toutes les autres légales ou judiciaires ayant des causes antérieures à l'acte de concession. D'autre part, l'hypothèque privilégiée ne pourra être accordée par le concessionnaire que s'il n'existe pas déjà sur la concession des hypothèques conventionnelles. Le prêteur pour améliorations n'aura donc jamais à craindre d'être primé par une hypothèque conventionnelle, et primera lui-même les hypothèques légales et judiciaires (1).

S'il s'agit d'un acheteur, celui-ci prend dans son patri-

(1) Mais il ne primera pas les créanciers à hypothèques légales ou judiciaires dont les causes sont postérieures. Ce sera à lui, dans ce cas, à mettre les créanciers en mesure de s'inscrire, et à défaut d'inscription, il passera avant eux.

moins la somme nécessaire à l'acquisition, et diminue ainsi le gage de ses créanciers. Ce serait donc frustrer les créanciers antérieurs à la vente que de permettre l'hypothèque. Aussi, en cas d'achat, le prêteur ne jouira-t-il d'aucune priorité, et si la terre est vendue, il sera colloqué à son rang d'après les règles du droit commun.

Mais ici intervient l'État. Une partie du prix a été payée ; l'État vendeur de la terre a un privilège et une action résolutoire d'après le droit commun. Si l'acheteur est exproprié, et si la terre est vendue sur saisie par le prêteur de fonds ou par d'autres créanciers, l'État afin de faciliter les prêts aux colons, consent à ce que le prêteur pour améliorations soit payé avant lui, sur le prix de la vente sur saisie, jusqu'à concurrence de la somme payée par l'acheteur sur son prix ; il renonce par suite à se prévaloir du privilège de vendeur et de son droit de résolution. Le prêteur sera toujours placé au premier rang après les créanciers hypothécaires antérieurs à lui-même. L'État, d'ailleurs ne court pas de risques bien sérieux ; il rentre en possession de l'immeuble, et y retrouve la plus-value donnée par l'amélioration faite avec les fonds empruntés (1).

(1) Cette question du crédit est très délicate, et les prêts à court terme consentis par la Banque d'Algérie ne sont pas sans présenter des dangers pour les colons ainsi que pour la Banque elle-même. Ce qu'il faudrait surtout, ce serait constituer des sociétés privées de colonisation pouvant faire aux cultivateurs des avances remboursables.

SECTION VI

APPRÉCIATION.

L'œuvre de la colonisation en Algérie a fait de grands progrès, et il ne faut ni la méconnaître ni la dénigrer de parti pris (1). On a vu, en effet le commerce qui n'était que de 6 millions en 1830 passer en 1895 à 550 millions. On a construit plus de 3,000 kilomètres de chemins de fer, et le réseau des voies de communication dépasse actuellement 15,000 kilomètres. Quant à la population française, elle a augmenté en cinq ans de plus de 50,000 habitants. En 1895 la population totale de l'Algérie était de 4,359,578 habitants, dont 318,137 Français, 48,763 Israélites naturalisés par le décret du 25 octobre 1870, 3,764,076 indigènes et 228,602 étrangers.

C'est l'État qui est l'auteur de la colonisation algérienne (2) et qui lui a donné son développement. Sur les 1,500,000 hectares possédés par les Européens en 1892, 450,000 seulement ont été directement achetés par les

(1) « Sous le rapport du don de la colonisation, la France n'a rien à envier aux nations les plus privilégiées : l'œuvre accomplie en Algérie, égalée très rarement, n'a été surpassée nulle part. » (M. de Tchiatchef). « Quiconque a pu voir comme moi les prodigieux travaux exécutés par les Français en Algérie, n'éprouvera qu'un sentiment de pitié pour ceux qui en présence de toutes ces œuvres admirables oseraient encore prétendre que les Français ne savent pas coloniser. » (M. Rohlf).

(2) Saurin, *Revue de Paris* du 15 novembre 1897. Le peuplement français de la Tunisie.

particuliers aux propriétaires indigènes. Le reste a été vendu ou concédé gratuitement par l'État. C'est grâce à cette colonisation officielle que la population rurale française s'est développée en Algérie. C'est donc à tort que l'on critique ce système des centres de population, puisqu'il a eu pour résultat d'implanter en Algérie une population bien française. Quand aux grandes Compagnies foncières, leur rôle en matière de colonisation a été nul, et elles se sont bornées à louer leurs terres aux indigènes.

Au contraire, le système des centres de colonisation, qui a été pratiqué par l'État d'assez bonne heure, a donné de bons résultats. Au milieu des terrains à concéder l'État a construit les édifices publics (mairie, écoles, lieux de culture), puis il a divisé le lot de chaque colon en trois fractions : la maison d'habitation à l'intérieur du centre, les terres à cultiver situées, les unes à proximité du centre, les autres à une certaine distance. Ajoutons que, de 1840 à 1850, on a donné en plus de la terre, une maison, deux bœufs, des semences et des vivres (1). Depuis 1879, le concessionnaire doit justifier de la possession d'un capital de 5,000 francs, capital jugé nécessaire pour lui permettre de se procurer les outils aratoires, et d'attendre la première récolte.

Le Gouverneur général de l'Algérie vient récemment de prescrire (au commencement de l'année 1898) une enquête sur les centres de colonisation. On veut rechercher les causes qui ont déterminé le succès des uns, le dépérissement des autres. Nous ne pouvons qu'approuver cette décision du Gouverneur général, et il sera facile quand les résultats de cette enquête seront connus de juger et d'apprécier comme il convient l'œuvre de la colonisation officielle trop dénigrée actuellement. En ce qui concerne

(1) Saurin, *Revue de Paris*, 15 novembre 1897, *op. cit.*

les deux procédés d'aliénation, la vente et la concession, lequel doit-on préconiser ? On ne saurait, à notre avis, se rallier d'une façon absolue à un seul des modes d'aliénation des terres domaniales, soit la vente, soit la concession. Chacun de ces deux procédés présente en effet des avantages et des inconvénients qui se balancent, et ce qui importe en pareille matière, c'est bien plus l'application que le choix du procédé. Ce qu'il faut éviter, c'est une réglementation excessive, car il en résulte une gêne notable pour la colonisation, et de plus il importe de bien choisir les colons en les prenant parmi les cultivateurs de profession. Il y a donc lieu de pratiquer concurremment le système de la vente et celui de la concession (1). Il faudrait toutefois, comme le propose avec raison M. Labiche, insérer dans l'acte de vente des clauses qui obligeraient l'acquéreur à résider sur son lot. De plus il conviendrait d'avoir toujours des lots en réserve de telle sorte que les émigrants puissent les acquérir à toute époque. Mais il serait temps de prendre une solution, et de faire aboutir les différentes réformes que nous venons d'indiquer. Il conviendrait encore de pratiquer le système des baux à longue durée dans la région des Hauts-Plateaux. Dans celle du Sahara, nous croyons qu'on ne peut recourir qu'à la concession gratuite.

Mais encore une fois, il importe de ne pas juger avec trop de sévérité notre œuvre en Algérie, car on ne peut guère faire commencer la colonisation française dans cette

(1) M. le sénateur Labiche expose (Rapport p. 97) que sur 656 lots de fermes vendus de 1882 à 1892, 448 ne sont exploités ni par les acquéreurs, ni par des fermiers européens ; ils sont loués aux indigènes. D'une façon générale, dans les centres peuplés par la vente aux enchères, les résultats ont été moins satisfaisants que dans ceux où l'on a pratiqué la concession. Ce n'est pas un motif pour renoncer à la vente, il faut au contraire la réglementer.

contrée qu'à partir de 1871. Jusqu'en 1857, en effet la conquête n'est pas terminée, et les deux faits saillants à retenir sont, d'une part les tentatives de colonisation militaire du maréchal Bugeaud, d'autre part les mesures prises en 1848, et dont l'échec est dû au mauvais choix des colons. Après la conquête de la Kabylie, au lieu de s'occuper activement de la mise en valeur de notre possession, la politique impériale hantée par le rêve du royaume arabe, arrêta net la colonisation, et la laissa de côté d'une façon systématique. Mais ce serait une erreur de croire que notre législation sur la colonisation n'a produit en Algérie que des résultats médiocres et misérables ; M. Cambon l'a d'ailleurs fort bien démontré à la tribune du Sénat le 26 mars 1897.

LA TUNISIE

CHAPITRE IV

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN TUNISIE.

Il n'existe pas entre l'Algérie et la Tunisie, une démarcation géographique bien nette, et la France voisine de la Tunisie par sa possession de l'Algérie, était fatalement amenée à étendre sa domination sur ce pays et à y faire pénétrer son influence civilisatrice (1). Les liens de vassalité existant entre la Turquie et la Tunisie s'étaient singulièrement affaiblis et d'ailleurs, cette suzeraineté turque n'avait jamais été reconnue par le Gouvernement français. Deux circonstances hâtèrent l'occupation française en Tunisie :

1° La situation financière de la Régence ; dès 1869 il avait fallu organiser un contrôle international des finances tunisiennes ;

2° La répression des actes de piraterie commis sur les frontières algériennes.

Ces circonstances réunies, et la liberté d'action donnée au Gouvernement français au Congrès de Berlin en 1878,

(1) Déjà, en 1837, il avait été question de donner, au bey de Tunis, le gouvernement de la province de Constantine.

aboutirent à la prise de possession de la Tunisie ; mais il n'y eut pas annexion pure et simple. Le protectorat fut établi par le traité du Bardo ou de Casr-es-Saïd le 12 mai 1881, et il est régi actuellement par la convention du 8 juin 1883 (1). Ce système du protectorat a donné d'excellents résultats, il a permis de hâter la pacification complète du pays, et il est certain que la situation très prospère de la Tunisie est due au régime politique adopté. La France n'a pas rencontré en Tunisie les mêmes obstacles qu'en Algérie ; la colonisation a pu s'effectuer plus facilement et plus rapidement. Comme l'Algérie, la Tunisie présente le caractère mixte d'une colonie d'exploitation et de peuplement : c'est dire par conséquent, toute l'importance du problème de l'appropriation des terres. Sur une superficie de 12 millions d'hectares, 5 en effet, se prêtent à la culture et attendent qu'on les défriche et les mette en valeur (2).

SECTION PREMIÈRE

DU DOMAINE DE L'ÉTAT EN TUNISIE AVANT LE PROTECTORAT FRANÇAIS (3).

Avant l'occupation française, il n'y avait pas de distinction bien nette et bien tranchée entre les droits du Beï-

(1) Cette convention a été approuvée par la loi du 6 avril 1884.

(2) Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, 1897.

(3) Ces renseignements et ceux qui suivent sont extraits d'une note sur la législation domaniale en Tunisie, datant du mois de juin 1897, et qu'a bien voulu nous communiquer M. Millet, Résident-général de France à Tunis, auquel nous adressons ici tous nos remerciements.

el-Mal (Chambre de la finance, Trésor public) et ceux du prince. Cette confusion du domaine de l'État et des biens personnels du prince qui existait sous l'ancienne monarchie française, ne doit pas nous surprendre dans un gouvernement à forme despotique. Elle est assez naturelle dans un pays dont l'histoire, sous la domination de l'Oudjak et des premiers beys, n'est qu'une série de luttes et de révoltes, et où l'autorité du pouvoir régulier ne s'étendait pas au-delà de la capitale. En outre, l'arbitraire tenait lieu de règle, et aucun texte réglementaire, aucune décision générale relative au patrimoine du Beylick, n'ont été rendus antérieurement à l'occupation française, et ne nous sont parvenus. Une certaine distinction dans le Domaine de l'État se produisit cependant en 1843 (en 1259 de l'hégire) sous le règne d'Ahmed-bey. On distingua alors le domaine qui resta régi par des actes du souverain et qui comprenait même ses biens personnels, et le Beït-el-Mal, dont les attributions consistèrent seulement à gérer conformément à la loi religieuse les successions vacantes et quelques produits accessoires. Encore aujourd'hui les ressources du Beït-el-Mal sont affectées aux traitements des professeurs de l'Université musulmane, et aux frais de sépulture des indigents. (Décret du 7 mars 1704. Décret du 6 octobre 1896).

Il est assez difficile d'indiquer d'une façon précise ce que comprenait le domaine tunisien avant l'occupation française. Toutefois d'après un registre établi vers 1860, et indiquant les immeubles domaniaux productifs de revenus, nous voyons que ces immeubles comprenaient outre des bâtiments urbains, des plantations d'oliviers et des enchirs ou propriétés rurales situées dans le nord et dans l'est de la régence. La note sur la législation domaniale très intéressante et très détaillée que nous avons déjà signalée indique que plus de 600,000 hectares paraissent

avoir appartenu au domaine vers le milieu du siècle, mais que jusqu'en 1880 les libéralités des beys l'ont successivement réduit et appauvri. Parmi les terres domaniales, il convient de citer particulièrement les terres sialines situées aux alentours de Sfax sur un rayon de soixante-dix à quatre-vingts kilomètres. Ces terres qui avaient été concédées au XVI^e siècle par un souverain tunisien, avaient été vendues par les descendants du concessionnaire primitif à la famille Siala et de là leur nom (1). L'État tunisien reprit possession de ces terres en 1871 afin de mettre fin à des conflits continuels entre les propriétaires et les habitants de Sfax. Il faut ranger aussi dans le domaine de l'État tunisien :

1^o Les terres mortes c'est-à-dire ce que nous appelons les terres vaines ou vagues, et en outre les broussailles, les forêts et les mines ;

2^o Les terres des tribus arabes. Il s'agit ici des terres parcourues par les tribus nomades non fixées au sol.

Les commentateurs musulmans sont d'accord pour ranger ces terres parmi les dépendances du domaine de l'État. Ces biens domaniaux de l'État tunisien ont leur origine dans les confiscations opérées, soit sur les particuliers (chefs dissidents concussionnaires, ou condamnés) soit sur des tribus entières. Dans ce dernier cas la main-mise de l'État annulait tous les droits antérieurs ; ainsi s'explique la domanialité du Fahs, de l'Enfida cédé depuis, de l'Asseltia, etc. Avait-on essayé avant l'occupation française d'utiliser ces terres domaniales dans l'intérêt de la colonisation, et les aliénait-on dans ce but ? Cela est probable. On sait d'abord que dans la législation du Coran, tout musulman devient propriétaire des terres incultes en les vivifiant c'est-à-dire en les cultivant et en les mettant en valeur,

(1) Voir le rapport de M. Bourde sur la culture de l'olivier, p. 59.

et d'après plusieurs jurisconsultes la vivification pour être régulière exige en outre une autorisation du souverain. On peut voir là une véritable concession domaniale, et il paraît certain que ces concessions ont été pratiquées en Tunisie. D'autre part, les beys, pour récompenser des services rendus ou pour gratifier des personnes de leur entourage leur faisaient de nombreuses donations d'immeubles, et ces libéralités étaient telles que le domaine allait sans cesse en diminuant. Ajoutons que ces concessions de terres faites suivant le caprice du maître pouvaient être retirées aussi à son gré, et nous avons vu notamment que les terres sialines après avoir été aliénées au XVI^e siècle, furent reprises en 1871. Des tentatives plus intéressantes à citer parce qu'elles furent faites dans l'intérêt de la colonisation, sont celles du ministre Kheïr-ed-Dine dans la région du Riah et aux environs de Sfax, sur les terres sialines. Le décret beylical du 18 décembre 1875 règle l'exploitation des terres mortes de Sfax et leur plantation en oliviers. Aux termes de ce décret, toute personne pouvait moyennant le paiement d'une somme de 3 piastres $1\frac{1}{2}$ par mardja (24 francs 25 par hectare), devenir propriétaire de ces terres et les planter en oliviers. De 1871 à 1881 on vendit ainsi pour être plantés 2847 hectares de terres nues, et au moment de la conquête, Sfax était entouré d'une première zone circulaire de jardins de 7000 hectares et d'une seconde zone d'olivettes qui couvrait 18,000 hectares (1).

Mais ces tentatives furent isolées, et l'on peut dire d'une façon générale que rien n'était fait pour la mise en valeur du sol avant l'occupation française. Les Européens en effet ne furent autorisés à acquérir des immeubles qu'en 1857, et ce droit leur fut concédé avec une foule de res-

(1) Voir le rapport de M. Bourde sur la culture de olivier, p. 59.

trictions. (Décret du 26 avril 1861, art. 113. Traité anglais de 1863. Traité italien de 1868, etc.) (1). Même quand ils étaient devenus régulièrement propriétaires, on leur soulevait une foule de difficultés, et l'on sait que la société marseillaise qui avait acquis de Kheïr-ed-Dine le beau domaine de l'Enfida (d'une étendue de 100,000 hectares) eut à lutter pour faire valoir ses droits. D'une façon générale, le gouvernement beylical chercha plutôt à entraver les entreprises agricoles et industrielles de nos compatriotes.

SECTION II

DU DOMAINE SOUS LE PROTECTORAT FRANÇAIS.

Nous devons maintenant examiner la composition du domaine et les modes d'aliénation domaniale après l'occupation française. Comme il n'y a pas eu d'annexion, mais simplement établissement d'un protectorat, il en résulte que l'État français n'a pas de domaine en Tunisie ; le domaine du gouvernement tunisien est resté composé au lendemain de l'occupation, comme il l'était auparavant. Il comprend donc : les terres mortes non utilisées, les terres parcourues par les tribus nomades Arabes (2), les mines, les broussailles, les forêts. Disons, à ce sujet, que les forêts de chênes-liège et de chênes-zéen, les seules qui soient susceptibles d'une exploitation régulière sont situées en tota-

(1) Bompard, I, p. 399.

(2) Ces terres occupent une superficie d'environ 5 millions d'hectares.

lité dans le nord de la Régence, où elles occupent une superficie de 110,000 hectares environ ; leur produit peut être évalué à 700,000 francs. Les forêts sont placées, depuis 1881, sous la surveillance du directeur de l'agriculture, et c'est ce fonctionnaire qui veille à l'exploitation, à l'aménagement et aux travaux de reboisement. On les exploite en régie. Ajoutons que de nos jours, la confiscation a cessé d'être une des causes de la formation du domaine ; et il faut rappeler qu'à la différence de ce qui a eu lieu en Algérie, le séquestre n'a pas été appliqué aux insurgés de 1881. Comme le gouvernement tunisien se préoccupe beaucoup aujourd'hui de la colonisation, dans les régions où l'immigration peut se faire, et où il ne possède pas de terres en quantité suffisante, il se les procure par voie d'achat ou d'échange ; mais il n'a pas recours au procédé de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il existe encore d'autres différences entre le domaine de l'État tunisien et le domaine de l'État français en Algérie. Dans la législation tunisienne actuelle, l'État n'est pas appelé à l'hérédité faute de successibles ; on sait qu'il en est autrement en Algérie où l'État hérite plus fréquemment qu'en droit français. Le domaine en Tunisie, ne comprend pas non plus les biens habbous (wakouf de la législation musulmane). Constituer un habbous, c'est comme on le sait, affecter un bien à titre perpétuel et inaliénable, soit à des fondations religieuses, soit à l'entretien d'ouvrages d'utilité publique. En Tunisie ces biens habbous sont gérés par les soins d'une administration spéciale (Djemaïa) et ils sont l'objet de baux à longue durée ou enzel. Deux décrets, en date du 31 janvier 1898 (1), viennent de régle-

(1) *Journal Officiel de la Tunisie*, du 19 février 1898. — Voir aussi la *Revue des questions diplomatiques et coloniales*, n° du 15 mai 1898.

menter l'échange, la location et l'enzel des habbous. Le louage se fait désormais pour une durée de 10 années au lieu de 3 et les baux ont lieu aux enchères publiques. Cette nouvelle réglementation, qui facilite la mise en valeur du sol devait être signalée ici.

A l'heure actuelle, on peut évaluer l'ensemble des immeubles ruraux du domaine à 700,000 hectares, dont 300,000 immédiatement utilisables.

SECTION III

ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES.

D'après quelles règles se fait l'aliénation des immeubles domaniaux de l'État tunisien? Au début de l'occupation française, l'aliénation fut interdite. Une décision gouvernementale du 1^{er} décembre 1881 défend aux indigènes de vendre les mines et les forêts réputées terrains domaniaux (1). Plus tard, une circulaire du premier Ministre aux cadis en date du 15 avril 1895 interdit aux notaires musulmans de passer des actes relatifs aux terrains des tribus arabes, sans l'autorisation préalable de l'État ; il existe en effet, en faveur de ces terres une présomption de domanialité. Comme on le voit, on pose la règle que l'aliénation de biens domaniaux doit être consentie par l'État seul. C'est en effet, le Bey de Tunis qui en sa qualité de souverain aliène les terres et détermine les formalités à suivre. Toutefois, comme il s'est engagé par la con-

(1) Sébaut, p. 136.

vention de 1883 à procéder aux réformes administratives judiciaires et financières jugées utiles par le gouvernement français, il en résulte pour nos fonctionnaires un certain droit d'immixtion dans les affaires intérieures du gouvernement tunisien (1).

La gestion du domaine avait été confiée tout d'abord à la direction des finances, mais en 1894 elle fut remise à la direction de l'agriculture. Une décision du Ministre des Affaires Étrangères du 11 mars 1891 affecte l'ensemble du domaine de l'État à la colonisation. Le service des domaines est chargé :

1^o De la reconnaissance et de la délimitation des biens domaniaux ;

2^o De la gestion financière de ces biens et des locations (plus de 2,000 familles indigènes sont actuellement locataires de l'État) ;

3^o De l'aliénation des terres domaniales et des opérations qu'elle suppose : lotissement, mise en valeur, défrichement. Le pouvoir d'aliéner n'a été accordé au Directeur de l'Agriculture que dans des cas très restreints (voir le décret du 8 février 1892). Une disposition législative en projet lui donne ce droit pour toutes les aliénations ne dépassant 12,000 francs. Pour la forme des actes il fallait tenir compte des lois de la Régence. Aussi les actes du domaine à l'égard des indigènes sont-ils rédigés en langue française et en langue arabe ; ils sont accompagnés d'un croquis. Ajoutons que dans les conventions avec les Européens, on observe la loi foncière du 1^{er} juillet 1885 sur l'immatriculation. Ces conventions sont rédigées en français, et on les analyse sur la copie du titre foncier de l'acheteur.

(1) C'est le Résident-général français qui contrôle ces actes, et son secrétaire-général vise toutes les décisions du Bey.

Le système des concessions à titre gratuit est inconnu en Tunisie, et le principe de l'aliénation à titre onéreux a été strictement observé depuis l'occupation française. M. Jules Ferry Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères avait en effet, déclaré à la Chambre des députés le 1^{er} avril 1884 qu'il ne serait fait aucune donation des terres de l'État. La règle consiste donc dans l'aliénation à titre onéreux des terres domaniales, et c'est l'unique procédé usité. Il faut distinguer à cet égard entre les terres de culture et les autres.

A) — *Terres de culture.* — L'aliénation des terres de culture a lieu de gré à gré sur des prix fixés à l'avance par expertise ou par décision administrative. Il n'y a pas d'ailleurs de réglementation uniforme, la diversité de nature des terres domaniales empêchant l'adoption de mesures communes et identiques. Les terres de peuplement situées au Nord de la Régence dans le bassin de la Medjerdah, de l'Oued-Miliane, etc., sont aliénées en lots de ferme dont la contenance varie suivant les demandes de 20 à 100 hectares. Ces terres sont prises de préférence dans le voisinage des stations et des marchés, elles proviennent de grandes propriétés que l'Administration se procure au besoin par achat ou échange, et ces propriétés sont divisées en un certain nombre de lots. Quand l'allo-tissement et le bornage sont terminés, une Commission de 3 à 5 experts, comprenant des fonctionnaires et des colons, ceux-ci en majorité, détermine le prix de chaque lot.

Ce prix varie, suivant la situation des terrains et l'état des défrichements, de 40 à 200 francs l'hectare. Cette procédure de vente amiable présente de grands avantages, elle permet à l'État de traiter à toute époque, et elle évite à l'émigrant des retards onéreux. Celui-ci, à peine débarqué, n'a qu'à se présenter à la Direction de l'agriculture,

on lui indique les terres disponibles (1) et il peut traiter séance tenante. Avec le système de la vente aux enchères, l'émigrant serait obligé d'attendre l'époque et les jours fixés pour ces ventes. La vente amiable permet de plus à l'Administration de choisir les colons ; on peut ainsi ne traiter qu'avec ceux qui paraissent les plus aptes à coloniser, et l'on peut faire porter ce choix uniquement sur les citoyens français. Cette dernière disposition n'a pas été insérée dans un texte législatif, et l'Administration est libre de vendre des terres domaniales aux étrangers comme aux Français. En fait, ce sont les nationaux du pays protecteur qui sont surtout admis à l'achat de ces terres. Il ne fallait pas songer d'ailleurs à rendre cette disposition obligatoire pour l'Administration en l'insérant dans un texte de loi, car les nationaux des puissances ayant stipulé en Tunisie le traitement de la nation la plus favorisée auraient pu en réclamer le bénéfice.

Le prix des lots est payable moitié comptant, un quart après la troisième année, et le dernier quart après la quatrième. L'administration s'est arrêtée, après essais, à ce système qui lui a paru concilier le mieux possible les intérêts du Trésor et ceux des colons. Quand ceux-ci paient comptant, ils ont droit à une réduction de 10 0/0, correspondant à l'intérêt simple à 5 0/0 des paiements différés. L'acquéreur s'engage à construire une maison d'habitation, à s'installer lui-même sur son lot ou à y installer une famille française, et enfin à mettre le sol en valeur dans un délai de deux ans. Le titre de propriété est délivré après accomplissement de ces conditions, et il ne comporte comme charge, qu'une hypothèque de pre-

(1) Il y trouve des plans de lotissement et des notices descriptives. La notice sur la Tunisie à l'usage des émigrants est d'ailleurs très répandue en France et on peut la consulter avec intérêt.

mier rang pour garantir le paiement des termes non échus. Les versements après l'échéance sont passibles d'un intérêt de retard de 5 0/0 sans préjudice du droit qu'a l'État d'en poursuivre le recouvrement. Si les conditions imposées à l'acquéreur ne sont pas remplies, l'État reprend le terrain avec toutes les améliorations qui ont pu être faites. Il rembourse seulement les sommes déjà versées sous déduction de 5 0/0 du prix total représentant l'indemnité d'occupation du sol. Quand le colon, tout en justifiant de ressources suffisantes, n'en a pas la disponibilité immédiate, l'Administration peut lui consentir un bail de 3 années avec promesse de vente. Le système des groupements de fermes usité pour les terres de culture, a donné d'excellents résultats en Tunisie. Sans créer directement des villages, l'Administration des domaines arrive à constituer des agglomérations rurales qui se développent naturellement et en vue desquelles elle réserve un emplacement de 3,000 mètres carrés au plus pour les ouvriers (forgerons, charrons, etc.) que nécessite toute agglomération rurale. A proximité de ces centres de colonisation qui se forment comme on le voit tout naturellement, à la différence de ceux qu'on crée en Algérie, on réserve des pâturages (montagnes et broussailles) destinés à devenir ultérieurement des biens communaux.

B) — Quant aux terrains urbains et aux terrains ruraux inutilisables pour la colonisation, on les vend aux enchères publiques.

Nous connaissons les règles sur l'aliénation des terres de culture dans le Nord de la Régence. Le climat de cette région se rapproche de celui de la France méridionale et on peut y pratiquer soit la culture de la vigne ou des céréales, soit l'élevage des bestiaux. Au Nord de la Tunisie, il existait au moment de l'occupation française de

vastes domaines ou enchirs d'une étendue de 2,000 hectares en moyenne, dont 1,000 de terres à culture. Actuellement, ces domaines, achetés par le Gouvernement tunisien, ont été morcelés, et c'est ainsi que l'on voit la petite propriété se substituer à la grande. Toutefois, celle-ci n'a pas disparu complètement, et de grandes Compagnies foncières, telles que la Société de l'Enfida, la Compagnie Gènevoise de Sétif, qui possède près de 15,000 hectares, etc. pourraient faire beaucoup pour la mise en valeur de leurs terres en procédant à la création de villages. Dans le sud de la Régence, au-delà d'une ligne allant de Hammamet à Tébessa en passant par Kairouan, nous pénétrons dans une région sablonneuse et sèche où les récoltes de céréales sont aléatoires, et où les cultures fruitières seules peuvent, comme l'a démontré M. Bourde, ramener la prospérité de l'époque romaine (1). Cette région du centre et du sud de la Tunisie est habitée par des Arabes pasteurs et nomades. Les terres sont toutes domaniales ainsi que nous l'avons déjà indiqué, et le mode d'aliénation de ces biens est déterminé aujourd'hui par le décret du 8 février 1892. Ces terres, mises à la disposition des colons pour y effectuer des plantations d'oliviers, d'amandiers, de caroubiers, etc., leur sont vendues à raison de 10 francs l'hectare (2). Du 8 février 1892 au 1^{er} juin 1893, 57,500 hectares ont été ainsi vendus. Le rapport de M. Bourde indique d'une façon très minutieuse le meilleur procédé à suivre pour l'exploitation des oliviers et les avantages qu'on peut retirer du contrat de m'rharça, sorte de métayage avec les indigènes. A titre exceptionnel, des

(1) Voir le rapport adressé à M. Rouvier sur les cultures fruitières et en particulier sur la culture de l'olivier par M. Bourde.

(2) Ces conditions sont si douces qu'en réalité on se trouve plutôt en présence d'une concession à titre gratuit.

concessions gratuites ont eu lieu dans l'Extrême-Sud, dans le district d'Oued-Mela, à une société chargée de forer des puits artésiens. Comme ces terres se trouvent en plein désert et n'ont aucune valeur, on s'explique fort bien la dérogation au principe de la vente.

Voici la statistique du produit des ventes des immeubles domaniaux :

1890.		66.854 ^{fr.}	87
1891.		31.804	56
1892.		385.947	21
1893.		207.761	11
1894.		93.953	72
1895.		232.141	80
1896.		128.814	67 (1)

Les ventes de terrains effectuées spécialement au titre de la colonisation ont suivi depuis 1891 la progression suivante :

1891.		2.400 ^{fr.}	»
1892.		6.800	»
1893.		50.040	»
1894.		75.439	»
1895.		120.601	»
1896.		126.237	»

Toutes ces sommes sont versées aux recettes ordinaires du budget tunisien. Un projet de décret actuellement à l'étude a pour but d'affecter les produits des aliénations

(1) En 1896, l'ensemble des produits domaniaux au budget tunisien a été de 1,113,400 francs, dont près de 400,000 francs correspondent aux revenus des forêts. Le reste provient des autres biens domaniaux. L'État tunisien, ayant confisqué un grand nombre de terres avant l'occupation française a conservé les anciens propriétaires en qualité de locataires. Ils sont actuellement au nombre de 12,000 environ.

de terres domaniales partie à l'achat de nouveaux immeubles utilisables pour la colonisation, partie en amélioration des immeubles achetés, qu'on défricherait et qu'on aménagerait, et dont le prix de vente s'augmenterait d'autant.

SECTION IV

APPRÉCIATION.

Comme on peut le remarquer, l'administration française en Tunisie a admirablement compris son rôle en ce qui touche la question de l'appropriation des terres par les Européens, et on ne saurait trop la louer à ce sujet (1). La mise en valeur de notre possession tunisienne se trouve dès maintenant assurée, ce n'est plus qu'une question de temps et il n'y a en cette matière qu'à continuer l'application du système déjà suivi. Dans le Nord de la Régence, région qui sollicite particulièrement l'immigrant, l'État en morcelant de grands domaines est arrivé à créer petit à petit de véritables centres de colonisation. Ces centres donnent une plus value aux terres voisines, et l'on peut prévoir le moment où tout le sol de cette région sera approprié. L'État à ce moment, n'aura plus qu'à faciliter les transactions entre particuliers. Celles-ci ont même aujourd'hui une grande importance ; d'après M. Leroy-Beaulieu

(1) L'Administration tunisienne a fait tous ses efforts pour hâter la mise en valeur du sol. En 1895, notamment, elle a utilisé la main-d'œuvre pénitentiaire indigène pour défricher les terres incultes. Cette tentative a donné d'excellents résultats. (Voir le *Bulletin de la direction de l'Agriculture* du 15 juillet 1897).

40,000 hectares auraient été achetés directement aux indigènes en 1884, en 1894 10,000 hectares ont été achetés de la même manière, et en 1896 plus de 30,000 hectares étaient détenus en Tunisie par 15,000 Français (1).

Ajoutons qu'en Tunisie, on s'est préoccupé de donner le plus de sécurité possible aux transactions immobilières, et c'est dans ce but qu'ont été rendus la loi du 1^{er} juillet 1885 et le décret du 16 mai 1886 sur l'immatriculation. Ce système dont l'effet est de mobiliser le sol est très avantageux pour les colons et leur facilite le crédit. Les banques en effet, peuvent prêter en toute sécurité, moyennant le dépôt des titres de propriété. Le crédit de cette façon, est donc mieux assuré qu'en Algérie.

Le problème qui se pose à l'heure actuelle consiste à activer l'émigration française en Tunisie, à développer la petite colonisation, et à morceler les grandes propriétés privées (2). Ce morcellement sera-t-il uniquement l'œuvre de l'initiative privée ? M. Saurin le croit, et argumente en ce sens des nécessités de la culture qui obligent à fractionner les grands domaines. L'État de son côté complètera le morcellement en multipliant les voies de communication.

(1) Rapport adressé au Président de la République le 8 décembre 1895. *Journal Officiel* du 9 décembre).

(2) Saurin, *Le peuplement français et la Tunisie* (*Revue de Paris* du 15 novembre 1897).

TROISIÈME PARTIE

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES DANS LES
COLONIES FRANÇAISES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES CONCESSIONS.

Sous l'Ancien Régime et jusqu'en 1789, les colonies françaises ont été soumises d'abord au gouvernement des Compagnies privilégiées, et ensuite au Gouvernement royal direct lorsque le roi les fit rentrer parmi les dépendances de la couronne. Pour savoir comment se faisait l'aliénation des terres domaniales, il importe donc de distinguer ces deux périodes et de les examiner successivement.

PREMIÈRE PÉRIODE. — Gouvernement des particuliers
ou des Compagnies privilégiées.

On ne peut faire commencer la colonisation française qu'à partir de François I^{er}, car c'est seulement à cette époque que l'État a songé à intervenir et à aider des explorateurs qui auparavant, n'agissaient que pour leur

compte personnel. C'est sous ce règne en effet, que les rives du Saint-Laurent furent occupées au nom de la France par Cartier, et la seigneurie des terres découvertes par ce dernier fut donnée par lettres-patentes du 15 janvier 1540 au sire de Roberval; mais celui-ci rentra en France sans rien avoir fondé. Nous passons sous silence les tentatives de l'amiral de Coligny pour établir en Guyane une France protestante, et les concessions qui furent faites à Villegagnon, à Ribaud, à Laudonnière en 1555 et en 1564 furent toutes suivies d'insuccès. Sous le règne de Henri IV, on vit apparaître les grandes Compagnies : celle du Canada et de l'Acadie en 1599, celle de Sumatra en 1600, et celle des Indes-Orientales en 1604 (1). Ces Compagnies imitées des Compagnies similaires hollandaises n'étaient que des sociétés commerciales, mais la colonisation agricole n'était pas laissée de côté, et Champlain le fondateur de Québec, s'efforça d'attirer des agriculteurs au Canada. Cette contrée était en effet, antérieurement à Richelieu, la seule colonie française, et l'on s'explique fort bien les tentatives qui furent faites pour créer un mouvement d'émigration important; mais les Français se portèrent bien plus spontanément aux Antilles. C'est surtout à partir de Richelieu que les Compagnies de colonisation se développèrent. On vit se constituer ainsi successivement la Compagnie de la Nacelle de Saint-Pierre fleurdelysée, la Compagnie du Morbihan dont les associés avaient la propriété et la seigneurie des îles à conquérir, la Compagnie de la Nouvelle France ou des Cent Associés dont les statuts dressés en 1628 ont servi de modèle aux autres Compagnies. Cette dernière avait la seigneurie et la propriété du Canada, le monopole du

(1) Nous avons expliqué la formation de ces Compagnies par trois sortes de causes : des causes politiques, économiques et juridiques.

commerce et des pelleteries ; en retour elle s'engageait à faire passer au Canada un certain nombre de Français, et à leur livrer des terres défrichées.

Avant Colbert, il y avait ainsi 12 grandes Compagnies ; elles ne cessèrent de se multiplier depuis, et l'on éprouve les plus grandes difficultés à suivre leur histoire, car elles disparaissent à certains moments pour se reconstituer sous des noms différents. Quelquefois, le même titre appartient à plusieurs sociétés rivales. Toutes ces Compagnies avaient la seigneurie et la propriété des contrées qu'on leur concédait. C'est ainsi que, dans une charte de la Compagnie de Saint-Christophe en date du 12 février 1635, nous voyons que le roi lui donnait la propriété des îles découvertes ; il autorisait les associés à se partager les terres ou à les distribuer à ceux qui viendraient habiter les colonies, « sous réserve de tels droits et devoirs et de telles charges qu'ils jugeraient à propos ». La Compagnie avait la faculté de nommer un gouverneur général, mais il était défendu à ce fonctionnaire de s'occuper de la distribution des terres.

La Compagnie de Saint-Christophe prit ultérieurement le nom de Compagnie des îles d'Amérique. Dans une charte de 1642, on confirma le droit pour tous les associés de s'établir sur les terres non occupées par les princes chrétiens, et on leur donna à nouveau toute liberté pour distribuer ces terres comme bon leur semblait, même en fiefs avec haute, moyenne, et basse justice. Le roi se réservait le droit de concéder les îles qui ne seraient pas habitées par des Français dans un délai de 20 ans. La Compagnie des îles d'Amérique fit faillite en 1649, et elle vendit les îles de la Guadeloupe, de la Désirade, de Marie-Galante et des Saintes moyennant un prix fixe de 60,000 livres plus une rente de 600 livres de sucre fin qui fut rachetée pour une somme de 4,500 livres en argent. Un

peu plus tard, le gouverneur de la Martinique acheta cette île et ses dépendances (la Grenade et Sainte-Lucie) moyennant 60,000 livres.

Le 24 mai 1651, le gouverneur de Saint-Christophe, chevalier de Malte, acheta sous le nom de son ordre pour 120,000 livres cette île ainsi que celles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (1). Elles furent partagées ensuite entre les héritiers des acquéreurs, mais on ne tarda pas à s'apercevoir, fait remarquer Petit, que ce partage rendait ces colonies absolument inutiles à la France. On décida par conséquent de les remettre aux mains d'une société capable de les exploiter, et c'est alors que se fonda la Compagnie des Indes Occidentales à la date du 28 mai 1664. L'article 20 de sa charte est ainsi conçu :

« Appartiendront à ladite Compagnie en toute seigneurie,
« propriété et justice, toutes les terres qu'elle pourra
« conquérir et habiter pendant lesdites 40 années et l'éten-
« due desdits pays ci-devant concédés comme aussi les îles
« de l'Amérique appelées Antilles, habitées par les Fran-
« çais qui ont été vendues à plusieurs particuliers par la
« Compagnie desdites îles formée en 1642, en remboursant
« les seigneurs propriétaires d'icelles des sommes qu'ils ont
« payées pour l'achat conformément à leurs contrats d'ac-
« quisition, et des améliorations et augmentations qu'ils y
« ont faites suivant la liquidation qu'en feront les commis-
« saires par nous à ce députés, et les laissant jouir des
« habitations qu'ils y ont établies depuis l'acquisition
« desdites îles. »

L'article 24 permet à la Compagnie de vendre ou d'inféoder les terres dans les pays concédés à tels cens,

(1) Petit, *Droit public des Colonies françaises*, 1771, fait remarquer que toutes ces îles furent alors achetées à un prix bien inférieur à celui d'une sucrerie ou d'une indigoterie 100 ans plus tard.

rentes et droits seigneuriaux qu'elle jugera bon et à telles personnes qu'elle trouvera à propos. Il en est de même dans la charte de la Compagnie de Saint-Domingue qui est de 1698, et nous voyons dans cette charte qu'on donne le droit à la Compagnie de faire des règlements sur les concessions de terres. Ce règlement fut rendu à la date du 25 juin 1716 (1). Il limite l'étendue de chaque concession à mille pas carrés. Le cens est fixé à 6 deniers, à 12 deniers en cas de mutation, et le droit de lods et de vente est fixé au trentième du prix. Les concessionnaires s'obligent à laisser 100 pieds carrés en bois propres à bâtir, et dans le cas où il n'y en aurait pas, à en planter.

Nous retrouvons les mêmes dispositions dans la charte de la Compagnie du Mississippi constituée en 1717, célèbre par les spéculations de Law, et il serait facile de multiplier les exemples. On voit d'une façon générale qu'on abandonnait aux compagnies la propriété (2) et la seigneurie des pays concédés en leur laissant une liberté à peu près absolue pour les aliénations de terres (3). Les compagnies appliquèrent aux colonies le régime féodal, et elles gardèrent le domaine éminent des terres qu'elles concédèrent soit en fiefs soit en censives. La redevance, dans ce dernier cas, était en moyenne de 6 deniers par mille pas carrés, soit 5 sols par hectare (4). La Compagnie des Indes orientales pour Madagascar exigeait, pour les terres concédées en fiefs une redevance de 6 sols par arpent, plus

(1) Il fut confirmé par lettres-patentes de juillet 1716 enregistrées au Parlement le 2 septembre.

(2) Il en est de même quand les concessions sont faites à un simple particulier. Voir la concession des îles Lucayes au sieur d'Ogeron en 1662.

(3) Il fallait toutefois solliciter du roi des lettres de confirmation pour l'érection de ces fiefs en duchés, marquisats ou baronnies.

(4) Pauliat, *La Politique coloniale sous l'ancien Régime*.

6 poules et 6 chapons par chaque centaine d'arpents. Pour les terres concédées en roture, la redevance était plus forte, elle était de 9 sols par arpent et d'une poule par chaque dizaine d'arpents.

Outre cette condition générale de la redevance, les concessionnaires étaient obligés dans certains cas (à Saint-Domingue en particulier) de construire une habitation et de planter des arbres. Qui faisait ces concessions au nom de la compagnie ? C'était un agent spécial, et on défendait au gouverneur de s'occuper de cette question. Petit dans l'article 9 du règlement général du 4 novembre 1671 (1) nous apprend que le gouverneur de la Martinique n'avait le droit de concéder des terres qu'en cas d'absence du directeur de la compagnie.

DEUXIÈME PÉRIODE. — Gouvernement royal direct.

Un édit de décembre 1674 enregistré le 14 octobre 1675 prononça la dissolution de la compagnie des Indes occidentales et l'incorporation des Antilles au Domaine royal (2). Ces colonies furent alors administrées directement par le roi qui conserva d'ailleurs, la plupart des rouages organisés par les compagnies. On lit dans le préambule de cet édit de 1674 : « Comme nous avons jugé que la plupart de ces droits et revenus conviennent mieux à la première puissance de l'État, nous avons résolu de remettre en nos mains tous les fonds de terres par nous concédés à la compagnie. »

(1) Ce règlement est relatif aux pouvoirs des gouverneurs. Il a été enregistré à la Martinique le 27 février 1672.

(2) Saint-Domingue rentra sous l'administration royale directe au mois d'août 1683, le Canada et la Louisiane en 1734.

Comment les terres étaient-elles concédées sous le gouvernement royal direct ? La Commission du premier intendant des îles françaises, qui date de 1679 donne à l'intendant seul le droit de concéder les terres. Cela provient sans doute, comme le fait remarquer Petit, de ce que cet officier succédait à l'agent de la Compagnie chargé de la distribution des terres dont il était parlé dans le règlement de 1671. Mais le gouverneur investi de la haute administration de la colonie ne pouvait, ainsi que l'explique Petit se désintéresser du choix des concessionnaires. Aussi très peu de temps après la réunion des colonies au Domaine, le pouvoir de concéder les terres fut donné à l'intendant et au gouverneur conjointement (1). La déclaration de 1743, dans son article 5 annule les concessions faites par d'autres que les gouverneurs et les intendants. La concession accordée par ces deux officiers de la couronne n'était pas définitive, et il fallait en demander la confirmation au roi.

Toutefois la nécessité d'une ratification ou d'une confirmation pour employer l'expression de Petit, semble être tombée en désuétude d'assez bonne heure. Nous lisons en effet, dans une déclaration en date du mois de décembre 1763, « qu'il est de la sagesse du ministre et de la bonté du roi de faire cesser aujourd'hui les inquiétudes des concessionnaires en faveur des possesseurs de bonne foi, presque tous à titre onéreux, qui ont sacrifié leur santé et leurs fortunes à leur établissement, et qui ont dû ignorer la nécessité de cette condition qu'on aurait dû rappeler dans chaque titre de concession ». D'autres motifs contribuèrent en fait à supprimer la ratification par le roi :

(1) Voir les lettres-patentes du 7 juin 1680 qui furent confirmées par la déclaration du 17 juillet 1743 et le règlement du 24 mars 1763. Un seul de ces deux fonctionnaires ne pouvait être compétent que si l'autre était décédé ou absent.

1° D'abord l'obligation de ne pas laisser le concessionnaire dans l'incertitude d'une confirmation qui pouvait être refusée ;

2° La crainte d'abus à l'égard de certains concessionnaires auxquels on aurait pu faire attendre longtemps cette ratification.

A quelles conditions les concessions étaient-elles faites sous le gouvernement royal direct ? On exigeait en premier lieu des concessionnaires d'être « bien intentionnés ».

Dans les possessions anglaises, nous retrouvons encore aujourd'hui cette condition : on demande aux concessionnaires de se montrer « bonâ fide ». Ensuite on obligeait les colons à défricher et à mettre le sol en valeur dans un délai de 6 ans le plus souvent. Aux Antilles, cette seconde obligation se trouve précisée par les déclarations du 6 octobre 1713 et du 3 août 1722 (1). Aux termes de ces actes, le tiers des terres concédées devait être défriché dans les trois premières années, le deuxième tiers devait l'être dans les trois années suivantes. Il fallait de plus, dès la première année, construire une maison d'habitation, et les actes de concession devaient rappeler ces prescriptions.

Le plus souvent, les concessions étaient faites à des Français de religion catholique. Ajoutons qu'on s'était préoccupé dès cette époque, d'empêcher la constitution de la propriété de mainmorte. En ce qui concerne particulièrement les ordres religieux aux Antilles, nous lisons, dans une lettre de 1703 : « L'intention de Sa Majesté n'est pas qu'ils puissent acquérir autant qu'ils le veulent, ni étendre leur habitation au-delà de ce qu'il faut de terres pour

(1) La première est relative aux concessions dans les îles sous le Vent, et la seconde dans les îles du Vent.

employer 100 nègres ». (Cela supposait, d'après Petit, une étendue maxima de 100 arpents.) Cette disposition fut reproduite pour Saint-Domingue, dans les lettres-patentes de 1704. Plus tard, des lettres-patentes d'août 1721 et une déclaration du 25 novembre 1743 défendirent à tous les ordres religieux établis aux colonies d'acquérir sans l'autorisation du roi.

Si aucun défrichement n'était effectué dans le délai de 6 ans, le concessionnaire était déclaré déchu. Il en était de même si aucun établissement n'avait été créé la première année. Par qui cette déchéance était-elle prononcée ? Au début elle l'était par le gouverneur, et même par l'intendant (arrêt de Conseil du roi du 11 juin 1680). Mais on exigea d'assez bonne heure l'intervention de ces deux fonctionnaires ; c'était rationnel d'ailleurs, puisque la concession devait être accordée par les deux, conjointement. Un arrêt du Conseil du roi du 12 octobre 1683, confirmé par la déclaration du 17 juillet 1743, est ainsi conçu : « Sa Majesté veut que les terres concédées et qui ne seront point défrichées et cultivées soient réunies au domaine, données à d'autres habitants par les sieurs gouverneur et intendant, défrichées et mises entièrement en valeur dans les 6 années suivantes ; autrement ce qui en restera de non défriché sera réuni au domaine ».

Une fois la déchéance prononcée, les terres étaient réunies au Domaine ; mais on ne pouvait les concéder à nouveau qu'après avoir fait juger la réunion. Ce jugement était prononcé par des tribunaux spéciaux appelés tribunaux terriers (1). Au sujet de la déchéance, Petit fait remarquer que cette réunion s'effectuait sans que l'on tint compte des améliorations réalisées par le conces-

(1) Voir les déclarations du 1^{er} octobre 1747 et du 10 décembre 1739. — Voir aussi l'ordonnance du 18 mars 1766.

sionnaire. Il ajoute, avec raison, qu'il aurait été juste dans ce cas d'indemniser ce dernier.

Nous avons ainsi terminé tout ce qui est relatif à l'étude des aliénations de terres domaniales dans les colonies françaises avant 1789. Si nous jetons un coup d'œil sur les colonies anglaises, nous voyons qu'elles ont aussi passé par deux périodes. Le Gouvernement anglais commença, en effet, par concéder les colonies, en toute propriété à des particuliers. C'est ainsi que le Maryland fut cédé à lord Baltimore par lettres-patentes de Charles I^{er} du 28 juin 1632. Mais cette concession était faite en franche et commune roture, et à la différence de ce qui avait lieu en France, elle n'avait aucun caractère féodal. De même dans la charte du 4 mars 1681, nous voyons que William Penn et ses successeurs « sont établis véritables et absolus propriétaires du pays » qui devait être plus tard la Pensylvanie.

Le régime du gouvernement royal direct commença pour l'Angleterre après le traité de Paris de 1763. Les terres furent alors aliénées, tantôt à titre onéreux, tantôt à titre gratuit. Dans une instruction royale, adressée au gouverneur de l'île de la Dominique le 31 juillet 1765, nous lisons : « L'adjudication des terres se fera au plus offrant, à raison de 300 acres par lot à charge d'une rente annuelle de 6 deniers sterlings par acre, le tout à payer en bon or, pris au poids, à raison de 3 livres, 18 sols 6 deniers sterlings l'once. » Quant aux concessions, elles avaient lieu en franche et commune roture. Une déclaration de Charles II, en date du 4 octobre 1696, relative à la Jamaïque, nous apprend que le gouverneur est autorisé à donner 30 acres de terres cultivées à toute personne âgée de plus de 12 ans sous la seule condition d'en prendre possession dans les 6 mois. En 1738, on donna à tous ceux qui avaient possédé des terres pendant 50 ans des titres dé-

finitifs de propriété. On voit donc qu'avant 1789, les terres domaniales étaient aliénées à peu près de la même manière dans les colonies françaises et anglaises (1). Dans les colonies espagnoles, au contraire, on vit se développer le régime féodal et les grands domaines (encomiendas).

(1) On pratiqua beaucoup plus dans les colonies françaises le système de la concession gratuite, et les vues de Malouet qui voulait y substituer la vente, ne prévalurent pas.

CHAPITRE II

DES COLONIES OU L'ÉTUDE DE LA QUESTION DE L'APPROPRIATION
DES TERRES DOMANIALES N'A QU'UNE IMPORTANCE SECONDAIRE.

La question du domaine ne présente pas la même importance dans toutes nos colonies, et nous croyons qu'il est préférable de mettre à part celles où cette question n'offre plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. Toutefois, et c'est là une observation préliminaire qui s'impose, nous ne possédons aucun renseignement officiel sur la composition du domaine dans ces colonies. La plupart des auteurs sont d'accord pour reconnaître que les terres vacantes occupent une superficie extrêmement réduite dans ces possessions, et c'est pourquoi la colonisation y offre peu d'intérêt ; mais nous n'en croyons pas moins qu'il serait bon que l'Administration fit procéder à des recherches afin de connaître, d'une manière précise, la superficie qui reste inexploitée.

Les colonies que nous allons étudier dans ce chapitre sont d'abord nos trois grandes possessions, dont la colonisation peut être regardée comme terminée, c'est-à-dire la Martinique et la Guadeloupe aux Antilles, la Réunion dans l'Océan Indien.

A ces vieilles colonies qui forment un premier groupe, nous ajouterons les établissements français de l'Inde, et les îles Saint-Pierre et Miquelon. Dans toutes ces possessions, la question de l'appropriation des terres incultes

n'offre pas d'intérêt et n'en offrira vraisemblablement jamais. Leur peu d'étendue, et la densité de la population s'y opposent en effet. Il n'en est pas de même des colonies du second groupe, où nous croyons qu'à un moment donné la question de l'aliénation des terres domaniales pourra présenter une certaine importance. Ces colonies sont : la colonie d'Obock avec le protectorat de la côte, des Somalis, et les établissements français d'Océanie.

SECTION PREMIÈRE

PREMIER GROUPE

LES ANCIENNES COLONIES FRANÇAISES DES ANTILLES ET DE LA RÉUNION.

On sait que les Français réussirent bien mieux sous l'Ancien Régime dans les colonies de plantations que dans les colonies de peuplement (1), et au XVIII^e siècle, la situation des Antilles françaises était bien supérieure à celle des Antilles Anglaises. Deux choses (2) ont fait alors la prospérité de nos colonies : 1^o la culture de la canne à sucre qui était très rémunératrice, et qui par conséquent attirait les capitalistes ; 2^o la main-d'œuvre des esclaves, et celle des engagés blancs. Les premières compagnies, en effet qui reçurent le gouvernement des îles d'Amérique

(1) Rougier, *Précis de législation coloniale*.

(2) On pourrait en ajouter une troisième, l'esprit de tolérance religieuse. C'est ainsi que des protestants colonisèrent Saint-Dominique, et des Israélites, venus à la Martinique à la suite de Dacosta, cultivèrent les terres.

s'étaient engagées à établir des colons, aussi elles se livrèrent à une très grande publicité, et envoyèrent des agents d'émigration dans toutes les provinces du royaume. Elles se chargeaient du transport des émigrants, mais en retour, ceux-ci leur devaient trois ans de travail, d'où le nom de 36 mois qu'on leur donnait. A l'expiration du délai de 3 ans, on leur distribuait des terres qu'ils cultivaient pour leur propre compte. Dans nos colonies des Antilles, les trois choses nécessaires pour hâter la colonisation : la terre, la main-d'œuvre et les capitaux, ne firent pas défaut. Au début, on ne connut aux Antilles que le régime de la petite propriété, et on cultiva le tabac, le cacao, etc. Plus tard, avec la culture de la canne à sucre, on vit se constituer de grandes propriétés. Mais au cours du XIX^e siècle les causes de prospérité disparurent.

L'émancipation des esclaves amena la suppression de la main-d'œuvre d'une part (1), et de l'autre, le sucre de canne cessa d'alimenter exclusivement le marché européen. La Guadeloupe et la Martinique ont eu le tort, en effet, de se livrer d'une façon exclusive à la culture de la canne, et c'est avec raison qu'on a pu les appeler des colonies industrielles. Afin de remédier à cet état de choses, le législateur s'est attaché à placer le sucre colonial dans une situation analogue au sucre indigène, et la loi du 12 juillet 1886 accorde aux sucres des colonies françaises un déchet de fabrication égal aux excédents de rendement obtenus par la sucrerie indigène (2). Tous deux sont protégés contre les sucres étrangers par une surtaxe de 7 francs qui frappe

(1) Cette question de la main-d'œuvre est extrêmement délicate de nos jours, les travailleurs libres protestant contre l'immigration indienne actuellement réglementée.

(2) En fait, d'après M. Monchoisy (*Revue des Deux Mondes*, 15 septembre 1893), le sucre colonial se trouve dans une situation inférieure.

ces derniers. Nous ne pouvons pas nous étendre davantage sur ces deux questions, celle de la main-d'œuvre et celle de la culture sucrière, bien qu'elles soient d'une importance capitale pour nos possessions des Antilles, et nous devons nous borner à l'étude sommaire des règles suivies dans ces colonies, pour l'aliénation des terres désertes.

A) — *La Guadeloupe*. — La Guadeloupe, avec ses dépendances a une superficie de 265,123 hectares. La population dépasse 200,000 habitants, elle est donc aussi dense qu'en France, puisqu'elle atteint 84 habitants par kilomètre carré. En 1891, il y avait 23,914 hectares (1) cultivés en canne à sucre, et 13,158 hectares étaient divisés en 6,208 petites propriétés où l'on se livrait aux cultures vivrières. 33,322 hectares restaient en friche, et il y aurait lieu de rechercher si ces terres désertes appartiennent ou non à des particuliers. Nous avons déjà signalé dans notre historique les règles usitées sous l'ancien régime pour l'aliénation des terres; il faut maintenant dire un mot des règles actuelles.

On se rappelle que l'ordonnance du 17 août 1825 (2) avait fait abandon à nos colonies des Antilles des propriétés domaniales de toute nature situées sur leur territoire. L'ordonnance organique du 9 février 1827 sur le gouvernement des Antilles chargeait dans son article 34, le gouverneur sur l'avis conforme du conseil privé de proposer au ministre l'aliénation des terrains vacants. La vente autorisée par le ministre devait avoir lieu avec concurrence et publicité. Les concessions à titre gratuit étaient interdites, mais les anciens concessionnaires pouvaient être déclarés déchus en cas de non exécution de

(1) Ces chiffres sont donnés par M. Rambaud, la *France Coloniale*.

(2) Voir le chapitre II de la première partie.

leurs obligations. Actuellement, ce sont les Conseils généraux de la colonie qui statuent définitivement sur les acquisitions et les aliénations de propriétés domaniales non affectées à un service public.

B) — *La Martinique*. — La Martinique a une étendue de 98,708 hectares et sa population est de 178,000 habitants environ, ce qui donne 177 habitants par kilomètre carré. Les colons de la Martinique, sous l'ancien régime, se divisaient en deux classes : l'une comprenait les émigrants venus d'Europe à leurs frais, on les appelait, habitants. On leur distribuait des terres en toute propriété moyennant une redevance annuelle en tabac (petun) ou en coton, et plus tard en sucre. L'autre classe était composée des engagés travailleurs recrutés dans les ports de France, et qui à l'expiration des trois années de services qu'ils devaient, recevaient environ 25 hectares de terres. L'engagé français et le noir africain importé par les traitants travaillaient côte à côte aux mêmes cultures. En 1738, on cessa de faire venir des engagés d'Europe, car il y avait à la Martinique 58,000 noirs.

Actuellement, 42,500 hectares seulement sont cultivés, dont 20,000 environ en canne à sucre, 1,000 en cacao, 1,000 en coton et en café, et le surplus en cultures vivrières. De plus, une tendance à morceler les terres et à constituer de petites propriétés (1), se manifeste depuis quelques années. Il existe dans la colonie un jardin colonial destiné à favoriser les cultures des plantes tropicales. Celles-ci sont délivrées gratuitement aux planteurs. Une ancienne propriété des Dominicains, l'habitation domaniale de Saint-Jacques, est aujourd'hui affermée pour une période de 25 ans moyennant 51,750 francs par an. Les règles sur l'aliénation des terres sont les mêmes qu'à la

(1) *Revue Coloniale du ministère des Colonies*, du 5 décembre 1895.

Guadeloupe, et c'est le Conseil général qui statue définitivement sur cette aliénation.

Il existe toutefois un texte spécial relatif aux concessions de terres. C'est l'arrêté du 18 avril 1877. Aux termes de cet arrêté pris par le gouverneur en exécution d'une délibération du Conseil général, les lots de terres doivent avoir une étendue maxima de 6 hectares. Ces lots doivent être affectés pour les cinq sixièmes au moins à la culture des produits secondaires, tels que café, cacao, vanille, ramie, roucou, etc., à l'exclusion de la canne à sucre et des légumes ou racines du pays. A défaut de mise en valeur dans un délai de dix ans, la concession est retirée sans indemnité. Si, au contraire, le lot est cultivé, le concessionnaire a un droit de préférence pour louer les terres qu'il aura exploitées. Les demandeurs en concession doivent présenter : 1^o un certificat du maire de leur commune attestant qu'ils ont les ressources suffisantes pour bien cultiver leur lot ; 2^o un plan dressé par un arpenteur juré.

C) — *Ile de la Réunion*. — L'île de la Réunion a une superficie de 260,000 hectares, et sa population totale atteint 170,000 habitants. Au centre de l'île, il y a un groupe de montagnes réunies par un vaste plateau d'une altitude de 1,600 mètres appelé plaine des Cafres. Ce plateau partage l'île en deux régions : la partie du Vent et la partie sous le Vent. L'île de la Réunion n'est habitée que sur les côtes, et les terres cultivées forment une bande de 10 kilomètres de largeur environ le long du littoral. Actuellement, des plaines situées à l'intérieur à des altitudes diverses (Plaine des Palmistes, Plaine des Cafres. etc.), font l'objet de tentatives de mise en culture. La Réunion fut d'abord colonisée par la Compagnie des Indes, et nous allons rechercher comment se firent les concessions de terres sous le gouvernement de cette Compagnie, puis sous l'administration royale directe.

§ I. — Gouvernement des Compagnies.

On sait que l'île Bourbon fut cédée par le roi en 1671, à la Compagnie des Indes. Cette Compagnie, qui avait la propriété et la seigneurie de l'île fit des concessions aux colons. On leur donnait une certaine quantité de terres d'après une base choisie au bord de la mer, et la délimitation des lots se faisait au moyen de deux lignes fictives allant jusqu'au sommet des montagnes. Ces limites, partant du bord de la mer et aboutissant au sommet des montagnes, étaient comme on le voit, extrêmement vagues, et elles ont donné lieu à une foule de difficultés. On supposait, en effet (ce qui fut reconnu inexact plus tard), que l'île avait pour centre un piton élevé, et on avait trouvé rationnel d'y rapporter angulairement toutes les concessions (1).

Sous le gouvernement de la Compagnie, les concessions étaient faites par le gouverneur, concurremment avec le Conseil Provincial établi par l'édit de mars 1711, et par le Conseil supérieur qui lui succéda en 1724 (2). Il importe de signaler cette intervention du gouverneur (3),

(1) Voir la législation de l'île de la Réunion, par Delabarre de Nanteuil, 1864. *Vo* Concession. Il constate que l'île commença à être colonisée sous le gouvernement de la Compagnie des Indes.

(2) Ce Conseil supérieur fut créé par un édit de novembre 1723.

(3) Dans un règlement du Conseil provincial en date du 23 novembre 1718, nous lisons : « Le Conseil provincial ordonne aux habitants de porter le contrat de leurs terres à l'officier de leur quartier lorsqu'il le leur demandera, et ledit officier ira, avec des experts, visiter lesdites terres, pour n'en laisser à un chacun que la quantité convenable et donner le reste à ceux qui n'en ont pas assez, afin que, par là il n'y ait plus de terrain inutile ni d'homme dans l'inaction. »

D'après M. Brunet, de 1734 à 1767 on accorda 26 concessions.

car elle constitue une particularité propre à l'île de la Réunion, et nous avons vu, au contraire, qu'aux Antilles les concessions étaient faites par un fonctionnaire spécial de la Compagnie autre que le gouverneur. On défendait même à ce dernier de s'occuper des aliénations de terres. Les difficultés en matière de concessions étaient jugées à la Réunion, comme aux Antilles, par un tribunal terrier.

On voit dans les différents actes de concession qui furent accordés par le Conseil supérieur qu'on créa de vastes pâturages communaux soit dans l'intérieur des terres, soit sur les savanes du littoral. Ces savanes présentaient, en outre, l'avantage de séparer les propriétés privées des 50 pas géométriques, et d'éviter ainsi des empiètements sur cette dépendance du domaine public (1).

La C^{ie} des Indes entrava plutôt la colonisation qu'elle ne la développa (2). Il est facile de s'en convaincre en voyant les mesures tracassières qu'elle prit à l'égard des colons. C'est ainsi que dans une ordonnance du 27 février 1713, elle fit réunir au domaine de la Compagnie toutes les concessions ne possédant pas 200 caféiers par tête d'esclave, elle poussait donc à la culture du café ; mais le 13 août 1743, en constatant que l'île fournissait du café pour une somme de 3 millions de livres, alors qu'elle ne

(1) Dufour Brunet, *Des pas géométriques à la Réunion*, démontre que la réserve des cinquante pas du roi a fait son apparition au commencement du XVIII^e siècle. Un règlement des Directeurs de la Compagnie des Indes, en date du 9 avril 1754, déclara cette réserve inaliénable. Cette disposition fut reproduite ensuite dans la plupart des textes concernant l'île, et notamment dans les ordonnances organiques de 1825 et de 1833.

(2) La population, en 1717 était de 900 habitants libres et 1,400 esclaves, et en 1761 il y avait 4,000 individus libres et 16,000 esclaves. En 1788, sous le gouvernement royal direct, la population s'accrut bien plus vite, et l'on comptait alors 9,000 habitants libres et 48,000 esclaves.

pouvait pas en acheter pour plus d'un million, elle ordonna la destruction de tous les caféiers, et l'on vit disparaître ainsi un produit qui aurait été une source de richesses pour la colonie. De plus, la Compagnie respecta fort peu les droits des concessionnaires, et en 1735, en particulier elle s'empara d'un terrain concédé afin d'y construire un fort.

§ II. — Gouvernement royal direct.

L'île Bourbon fut rétrocédée au roi en 1764 (Édit d'août 1764) et nous voyons dans une ordonnance du 25 septembre 1766 que les concessions furent faites désormais par le gouverneur et l'intendant, conjointement. On donna à ces concessions les mêmes bornes que sous le gouvernement des Compagnies, et on les délimita toujours au moyen de lignes fictives aboutissant au sommet des montagnés. Toutes ces concessions étaient faites sous la condition de les mettre en valeur, sinon le tribunal terrier rendait un jugement et ordonnait le défrichement d'une partie de la concession (le quart généralement) dans le délai d'un an, à peine de réunion au Domaine. Quant aux propriétés urbaines, on devait dans l'année y édifier une maison d'habitation.

De temps en temps, on vérifiait l'état des cultures, et l'on exigeait des concessionnaires une déclaration contenant la quantité des terrains qu'ils possédaient, le nombre d'esclaves, etc. Tous les terrains domaniaux n'étaient pas concédés ; il y avait des réserves royales comprenant principalement des bois qu'on n'aliénait pas, afin de protéger contre la violence du vent et les dangers des inondations. La redevance exigée des concessionnaires variait de 2 à 8 sous par gaulette de superficie. (Un hectare ren-

fermait à peu près 100 gaulettes ; la gaulette correspondait donc à l'are ou 100 mètres carrés).

En 1735, toute la côte sud-est de l'île était concédée (1). Dans une ordonnance en date du 10 octobre 1771 rendue par les administrateurs de l'île, on voit que le seul titre de propriété reconnu doit dériver d'un contrat de concession passé régulièrement. On ne considérait pas comme donnant un véritable droit de propriété, soit la possession, quelle que fut sa durée, soit la vente. Il fallait solliciter une concession, et il était recommandé d'ailleurs de les accorder de préférence à ceux qui possédaient déjà la terre (2). Ainsi, la propriété dérivait d'une source unique, qui était la concession. Nous avons déjà indiqué que les limites des concessions étaient déterminées au moyen de lignes fictives aboutissant au sommet des montagnes. Cette expression de « sommet des montagnes » donna lieu à des difficultés. Un arrêt du Conseil supérieur de Bourbon, en date du 18 août 1728 (3) décida « que toute ravine qui ne serait pas cultivable dans son fonds serait censée et réputée sommet des montagnes, par rapport aux terres qui du bord de la mer monteraient vers elle ». M. Thomas, dont l'opinion est citée par Delabarre de Nanteuil, entend, par cette expression, « sommet des montagnes », les montagnes vues de la mer. « Par suite, dit-il, dès que

(1) Voir les papiers de Joseph Hubert publiés par Émile Trouette, 1881. On y voit que Hubert, commandant des milices, s'occupa de faire mesurer et arpenter les concessions de la côte sud-est. La superficie de chaque concession était de 100 gaulettes de longueur sur 100 de largeur. On obligeait le concessionnaire à conserver les bois le long des ravins, c'était là ce qu'on appelait les rideaux réservés.

(2) On voit combien on s'occupait de la colonisation, et il serait bon d'appliquer aujourd'hui le même principe dans nos colonies d'Afrique. On ne reconnaîtrait comme titres de propriété que ceux émanant du gouvernement ou vérifiés par lui.

(3) Rapporté dans le Répertoire de Delabarre de Nanteuil.

l'on est sur le revers de ces montagnes, on est au-delà de la concession et sur un terrain qui peut être concédé. » Cette opinion a été ratifiée par le Gouvernement dans des concessions faites en 1786 et en 1816. Le Tribunal de 1^{re} instance de Saint-Denis, l'a également adopté dans un jugement du 5 mai 1856.

Après 1789, nous rencontrons d'abord l'arrêté du gouvernement consulaire du 13 pluviôse an XI (2 février 1803) qui dans son article 7 donnait au capitaine général et au préfet colonial le droit d'accorder les concessions. Mais ces concessions, pour être définitives devaient être approuvées par le Gouvernement.

En réalité, il n'y eut pas de concessions à cette époque et un grand nombre de terres incultes, situées dans la paroisse de Saint-Joseph furent occupées et détenues sans titres. C'est pour régulariser cette situation, et donner un véritable droit de propriété aux détenteurs du sol que fut rendue l'ordonnance locale du 22 mai 1816. On obligeait seulement ces nouveaux concessionnaires à payer une redevance variant de 2 à 8 sous par gaullette de superficie.

L'ordonnance organique du 21 août 1825 renferme fort peu de chose au sujet des concessions. L'article 33, § 2, est ainsi conçu : « Le gouverneur propose au Ministre de la Marine *l'aliénation des terrains et emplacements vacants* et des autres propriétés publiques » ; si la vente en est autorisée, elle a lieu par adjudication. Cette ordonnance supprimait donc implicitement le système des concessions à titre gratuit et le remplaçait par celui de la vente aux enchères. Le § 3 du même article donnait au gouverneur le droit de révoquer les concessions et de provoquer leur retour au Domaine en cas d'inexécution des conditions imposées. L'article 36 disposait que le gouverneur tiendra la main à ce qu'aucune congrégation ou communauté ne

s'établissent dans la colonie sans une autorisation royale (1). Il en résulte implicitement que c'est le décret d'autorisation qui doit fixer les conditions dans lesquelles ces congrégations peuvent posséder des terres. L'article 160, § 5 chargeait le Conseil privé, siégeant comme Conseil du contentieux administratif, de statuer sur les demandes en réunion de terrains au Domaine. Des concessions provisoires d'une durée de 9 ans furent consenties sur le territoire de Salazie. (Arrêtés des 4 septembre et 1^{er} décembre 1830). Le décret colonial du 11 novembre 1835 concéda définitivement ces terrains.

A la suite de la loi du 24 avril 1833, l'ordonnance du 4 octobre de la même année vint modifier celle de 1825. Nous voyons, dans le nouvel article 33 ainsi modifié, que les aliénations d'immeubles du Domaine colonial doivent être soumises, par le gouverneur, au Conseil colonial. S'il y a lieu de les vendre, cette vente doit se faire avec concurrence et publicité. Quant aux projets de concession, ils sont présentés par le gouverneur au Conseil colonial.

Le 5 août 1839 fut promulgué un décret colonial sur les aliénations de biens domaniaux. Ce texte étant toujours en vigueur, il est nécessaire d'analyser ses principales dispositions. On pose le principe que pour toute aliénation d'un immeuble colonial il faut un décret, et dans le cas où cette aliénation a lieu à titre onéreux, elle doit se faire aux enchères publiques avec concurrence et publicité. Cette expression de « décret » pourrait nous induire en erreur, et l'on pourrait croire que l'on entend par là un acte du chef du Pouvoir exécutif. Or, il n'en est rien, car ces actes s'appelaient, sous le Gouvernement de Juillet, des ordonnances royales, et quand le texte de 1839 exige un décret, cela signifie un décret colonial émanant du

(1) Cet article n'a pas été modifié et est toujours en vigueur.

Conseil colonial. L'article 4 de la loi du 24 avril 1833 est, en effet, ainsi conçu : « Seront réglées par des décrets rendus par le Conseil colonial sur la proposition du gouverneur, les matières qui par les dispositions des deux articles précédents, ne sont pas réservées aux lois de l'État ou aux ordonnances royales, » et l'article 8 dispose que les décrets coloniaux consentis par le gouverneur sont sanctionnés par le roi sous réserve du droit pour les gouverneurs de les rendre provisoirement exécutoires.

C'est la loi du 24 avril 1833 qui remplaça, dans les colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion les Conseils généraux par des Conseils coloniaux élus ; les premières mesures de décentralisation administrative remontent, comme on le sait, au Gouvernement de Juillet (1) qui commença par rendre les assemblées locales électives, puis étendit leurs attributions.

Ainsi que le fait remarquer M. Girault (2), ce fut par les colonies qu'on inaugura cette série de mesures libérales, et la loi de 1833, en changeant la dénomination des Conseils généraux, indiquait bien son intention de leur donner des attributions plus étendues que celles des assemblées départementales de la métropole. Ces Conseils coloniaux furent supprimés ultérieurement par la loi du 27 avril 1848.

Rien de plus rationnel que de donner le droit aux Conseils coloniaux de statuer sur les aliénations des biens de la colonie ; ils sont, en effet, les représentants légaux de cette dernière, de même que le Conseil général est le représentant légal du département. Remarquons cependant que les Conseils coloniaux ne délibéraient pas définitivement, et que le roi devait approuver les décrets adoptés par eux.

(1) Ducrocq, *Cours de Droit administratif*.

(2) Girault, *Principes de législation coloniale*.

Par conséquent, le roi avait un véritable droit de contrôle sur les actes d'aliénation.

Ce contrôle d'une autorité supérieure sauvegardait suffisamment les intérêts de la colonisation. En réalité, le problème de l'aliénation des terres n'avait qu'une importance secondaire, et dans un ouvrage publié en 1834 (1), on signalait l'existence de quelques terrains d'une faible étendue et propres à la culture, situés à l'intérieur de l'île mais d'un abord difficile ; toutes les autres terres étaient alors appropriées, et la colonisation pouvait être regardée comme terminée.

Le décret colonial de 1839 divise les terrains domaniaux en trois catégories : La première comprend les terrains inaliénables c'est-à-dire les cinquante pas géométriques ; les articles 10 et suivants du décret déterminent dans quelles conditions on pourra accorder des permis d'établissement à titre précaire et moyennant une redevance sur cette dépendance du domaine public. La seconde catégorie comprend les terrains qui ne peuvent être aliénés qu'à titre onéreux. Ces terrains sont bornés par les cinquante pas géométriques, et du côté des montagnes, ils sont délimités par les soins de l'Administration qui doit respecter les titres de propriété privée et les droits acquis. La vente a lieu aux enchères publiques après publicité. Les acquéreurs sont déchus de plein droit s'ils ne se libèrent pas dans le mois qui suit la contrainte. L'Administration peut alors réunir l'immeuble au domaine, ou le revendre à la folle enchère de l'adjudicataire. En cas de réunion au domaine, l'adjudicataire en retard est condamné à une amende variant du vingtième au dixième du prix d'adjudication. La troisième catégorie comprend tous les autres immeubles. Ceux qui ne sont pas susceptibles de

(1) *La France pittoresque*, 1834.

recevoir une agglomération d'habitants sont vendus aux enchères publiques. Au contraire, les terrains susceptibles par leur étendue de former une commune ou section de commune, ou de recevoir une agglomération d'habitants peuvent être concédés gratuitement. Les terres à concéder sont indiquées par voie d'affiches, au moins un mois à l'avance. La demande du concessionnaire doit être accompagnée d'un certificat indiquant la situation de la famille, et pour fixer l'étendue de la concession, on apprécie chaque cas particulier. Le décret de concession doit mentionner les obligations du concessionnaire, c'est-à-dire la résidence personnelle et la prise de possession dans les 6 mois. La concession a d'abord un caractère provisoire ; elle ne devient définitive qu'à l'expiration d'un délai de 4 ans, et seulement si les conditions imposées ont été remplies (1). C'est le Conseil du contentieux administratif qui prononce les réunions au domaine (2). Les concessions ne sont faites qu'à des personnes nées dans la colonie ou qui y sont domiciliées depuis 3 ans au moins. Cette dernière disposition nous indique bien le caractère anormal de la concession, et d'une façon générale on peut dire qu'il n'y a qu'un mode d'aliénation des terres domaniales qui est la vente. Il faut remarquer de plus l'obligation de vendre aux enchères publiques et l'exclusion absolue de la vente de gré à gré à prix fixe.

Comme la population ne cessait de s'accroître on jugea utile d'augmenter la production de l'île en grains et en cultures vivrières. On songea alors à mettre en valeur les plaines des Palmistes et des Cafres, laissées jusqu'ici

(1) Pendant la période provisoire, on défend au concessionnaire de disposer directement ou indirectement des lots.

(2) Il faut remarquer que la déchéance ici n'a plus lieu de plein droit comme dans le cas de la vente aux enchères.

en friche à cause des difficultés d'accès. Partout ailleurs, en effet, on cultivait la canne à sucre d'une manière exclusive. C'est dans ce but que fut rendu l'arrêté du gouverneur du 4 novembre 1851. En vertu de cet arrêté, on devait accorder par voie de concession gratuite, des lots de terres situés dans ces deux plaines. On réservait seulement les sources, les cours d'eau et les terrains présentant une pente supérieure à 35 degrés. Les demandeurs en concession devaient indiquer le mode d'exploitation auquel ils entendaient recourir, et une Commission spéciale était chargée d'examiner ces demandes.

Dans la plaine des Palmistes, la contenance des lots variait de 5 à 40 hectares. On devait en prendre possession dans un délai de 3 mois, les défricher dans une période de 4 années sous réserve du dixième de la concession qu'il fallait conserver en bois ; de plus les concessionnaires étaient astreints à certaines journées de travail pour les travaux d'utilité publique. Dans la plaine des Cafres, 1,300 hectares seulement furent concédés, le reste forma des pâturages communs. L'étendue des lots variait de 3 à 15 hectares ; les concessionnaires étaient tenus d'entretenir un certain nombre d'animaux, ainsi que de cultiver les trois quarts de leurs terres en grains et en fruits alimentaires. Un agent spécial appelé syndic de la colonisation, était chargé de veiller à l'exécution de ces différentes prescriptions. Notons aussi qu'on accorda aux concessionnaires des secours en argent (100 francs par concession), et du riz, ainsi que des semences.

Aujourd'hui, les terres cultivées, dans l'île de la Réunion, ont une superficie de 60,000 hectares, dont 35,000 affectés à la culture de la canne. Les savanes occupent 25,000 hectares, et les forêts 56,000. Rappelons, à ce sujet, que lors de sa découverte, l'île était complètement boisée, et les défrichements furent tels, que le général Decaen,

voulant réagir, prit un grand nombre d'arrêtés réglementant l'exploitation des bois. Il reste, à l'heure actuelle, 32,000 hectares de terres en friche, dans les régions élevées de l'île (1), mais ces terrains, situés sur le flanc des montagnes, ne se prêtent pas facilement à la mise en culture, et des raisons d'intérêt général s'opposent à leur défrichement.

ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS DE L'INDE.

On sait que c'est grâce à l'habileté d'un agent de la Compagnie des Indes, le célèbre François Martin que Pondichéry fut occupé par les Français en 1683. Plus tard, le grand Mogol céda à la Compagnie : Chandernagor, puis Mahé en 1739, Karikal en 1730, Yanaon en 1750, et à la même époque, Dupleix étendit la domination française sur les provinces les plus riches de l'Inde. Mais les Anglais s'emparèrent de Pondichéry en 1761, et nos possessions de l'Inde nous furent successivement enlevées. Les traités de 1814 et de 1815 ne nous ont rendu que des fractions de notre ancien empire colonial ; actuellement nos établissements dans l'Inde ne comprennent que des territoires isolés, enclavés dans l'Inde britannique.

La superficie totale de nos possessions indiennes est de 50,803 hectares dont près de 27,000 sont cultivés en riz. C'est Pondichéry qui a le territoire le plus étendu, il comprend près de 30,000 hectares, Karikal a une superficie de 13,515 hectares, et Chandernagor 940 hectares seulement. Nos établissements de l'Inde se divisent en aldées ou villages, et en loges ou comptoirs commerciaux. Ceux-ci consistent en maisons entourées d'un petit terri-

(1) Notices coloniales de 1890.

toire habité par des Indiens, ils sont situés au milieu des villes anglaises. La population de nos possessions indiennes est très-dense ; elle atteint 290,000 habitants dont 280,000 indigènes, soit 55 habitants par kilomètre carré.

Avant l'ordonnance de 1825, l'État ou plutôt le souverain était seul propriétaire du sol qu'il pouvait concéder, soit en pleine propriété, soit à titre d'adamanom. Quand le souverain concédait une aldée en pleine propriété le concessionnaire lui était substitué, il pouvait percevoir les redevances foncières dues par les adamanaires ou fermiers antérieurs à la concession de l'aldée, et créer de nouveaux adamanoms. Dans la concession à titre d'adamanom, l'adamanaire ou détenteur avait la jouissance à titre perpétuel du fonds de terre, moyennant le paiement d'une redevance fixée à tant pour cent de la récolte annuelle (1). L'adamanaire avait le droit d'aliéner, d'hypothéquer sa terre ; à l'égard des tiers il était considéré comme un véritable propriétaire. Vis-à-vis du concédant, l'adamanaire était propriétaire sous condition résolutoire, et en cas de non paiement de la redevance, son lot pouvait lui être retiré.

Cette situation antérieure à la conquête de l'Inde par les Français, a subsisté jusqu'en 1825, et le roi de France, se substituant aux souverains indigènes, concéda directement des aldées (Édit du 22 décembre 1785 concédant l'aldée de Sedrapeth. — Édits de 1787, de 1788, etc.). Ces concessionnaires d'aldées ou leurs ayants-cause perçoivent encore aujourd'hui des redevances foncières sur les adamanaires. Par délibération en date du 27 décembre 1892, le Conseil général de l'Inde décida que ces redevances foncières payées par les adamanaires aux con-

(1) Voir la *Tribune des Colonies et protectorats*, 1896, p. 209.

cessionnaires d'aldées, seraient perçues désormais par la colonie à titre d'impôt foncier, et le gouverneur prit un arrêté (arrêté du 25 janvier 1893) afin de rendre exécutoire cette délibération du Conseil général. L'arrêté du gouverneur fut annulé pour excès de pouvoir par un arrêt du Conseil d'État en date du 20 mars 1896 (Tirouvingdapoullé et autres). Le Conseil d'État estima que ces redevances foncières n'étaient ni des contributions ni des taxes dans le sens de l'article 33 du décret du 25 janvier 1879, et qu'il n'appartenait pas au Conseil général de délibérer sur les règles de leur perception.

Il faut maintenant examiner les règles postérieures à 1825. On sait que l'ordonnance de 1825 fit abandon à la colonie de toutes les terres vacantes, et constitua le domaine colonial. Les premiers textes que nous rencontrons sur les concessions sont les arrêtés locaux des 11 août 1826 et 25 octobre 1826 relatifs au régime territorial à Mahé et à Pondichéry. Nous lisons, dans l'arrêté du 11 août 1826, que des terrains concédés à Mahé, n'ayant pas été mis en valeur comme ils devaient l'être, et que les concessions ayant été faites sous la réserve expresse de pouvoir être reprises par le Gouvernement quand il le jugerait convenable, seront réunis au domaine et concédés de nouveau moyennant redevance et aux mêmes conditions. L'arrêté du 25 octobre 1826, comme le précédent, affirme le droit de propriété de la colonie. Ces arrêtés furent abrogés par l'ordonnance locale du 7 juin 1828 relative au mode de possession des terres à Pondichéry. Nous voyons dans cette ordonnance que la colonie est seule et unique propriétaire de toutes les terres. Par suite, les colons et les indigènes ne peuvent tenir leurs droits que de la colonie elle-même. Dans l'ordonnance locale de 1828, les terres se divisent en 4 catégories : la première comprend toutes celles dont le domaine a aliéné la pro-

priété, soit sans exiger aucune redevance, soit à charge d'une rente foncière. On ne peut concéder sans redevance que les terrains d'habitation, et les concessionnaires ne peuvent en disposer qu'avec l'autorisation de l'administration. Quant aux terres destinées à la culture, elles doivent être concédées moyennant une redevance perpétuelle, et les concessionnaires s'engagent à les mettre en rapport, sous peine d'amende et de réduction dans l'étendue du lot concédé. Cette concession moyennant redevance s'applique aux terres en friche.

La seconde catégorie comprend les terres dont la colonie a aliéné la jouissance à perpétuité. Ces terres se nomment *adamanours* ; ce sont des terres déjà cultivées, et les *adamanaires* qui les exploitent se trouvent dans une situation inférieure à celle des concessionnaires, car ils n'ont pas le droit de vendre leur lot.

Dans une troisième catégorie se trouvent les terres gardées par le domaine. On peut les aliéner en toute propriété, avec ou sans redevance, ou n'en concéder que la jouissance.

Enfin, la dernière catégorie comprend, dans l'ordonnance de 1828, les dépendances du domaine public. Notons aussi que l'administrateur général des établissements de l'Inde était institué comme juge en matière de propriété foncière (1). L'article 58 de l'arrêté du 7 juin 1828 a laissé aux concessionnaires d'aldées en vertu d'actes antérieurs à 1789, le droit de percevoir des redevances sur

(1) Les décrets du 24 juin 1879 et du 5 août 1881 ont abrogé cette disposition anormale, et ont rendu les tribunaux judiciaires compétents sur toutes les contestations relatives au domaine privé de l'État. Voir le jugement du tribunal de 1^{re} instance de Pondichéry, en date du 1^{er} mars 1896.

Il résulte de ce jugement que la colonie a un domaine privé ; mais nous n'avons aucun renseignement sur l'importance de ce domaine.

les adamanaires. Ce régime de la propriété foncière se rapproche assez de celui qui est usité dans l'Inde anglaise, ainsi que nous le verrons.

ILES SAINT-PIERRE ET MIQUELON.

Ces îles, voisines de Terre-Neuve sont surtout comme on l'a dit avec raison, des fabriques de morues, et elles sont habitées presque exclusivement par des pêcheurs. Le climat froid et rigoureux et l'absence de terre végétale, à Saint-Pierre notamment, rendent la culture très difficile. Leur superficie totale est de 21,000 hectares ; les terres défrichées occupent une surface de 2,550 hectares. Les textes sur les concessions et aliénations de terres sont : l'arrêté du 17 avril 1844, le décret du 7 novembre 1861 et l'arrêté du 18 août 1862.

L'ordonnance du 26 juillet 1833 (1) a été abrogée par le décret du 7 novembre 1861 qui est toujours en vigueur et relatif surtout aux concessions de grèves. Ce décret présente la particularité de permettre l'occupation des grèves en pleine propriété, et il déclare inaliénables les lais et relais de la mer. On sait qu'il en est autrement en France ; les grèves ou le rivage de la mer y constituent des dépendances du domaine public, tandis que les lais et relais y forment au contraire des biens du domaine privé dont la loi du 16 septembre 1807 a d'ailleurs prévu l'aliénation. Les concessions de grèves avant le décret de 1861 n'avaient qu'un caractère provisoire et précaire (2), c'est

(1) Celle-ci avait abrogé l'ordonnance du 20 mai 1819.

(2) *Bulletin officiel de Saint-Pierre et Miquelon*, 1881, p. 71 à 79 et 126 à 130. La Cour de cassation, par deux arrêts en date du 14 décembre 1880, condamna deux particuliers qui avaient effectué des dépôts de matériaux sur un quai établi sur le rivage de la mer. Les contre-

ce décret qui en a donné aux détenteurs la pleine propriété. Elles sont faites exclusivement pour la construction d'établissements de pêcheries, mais les constructions ne doivent pas dépasser le quart de la superficie totale de la grève.

Ces concessions de grèves ont lieu à titre onéreux, on les vend aux enchères publiques. Toutefois le gouverneur est autorisé à concéder des terrains à titre gratuit à charge d'y construire des habitations. Des concessions gratuites de terrains autres que les grèves peuvent être faites par le gouverneur :

1^o Aux chefs de famille qui ont l'intention de s'établir dans la colonie, ou qui, y étant établis, ne sont pas propriétaires d'un autre terrain ;

2^o Pour l'exploitation des fermes en dehors de la banlieue des bourgs de Saint-Pierre et de Miquelon ;

3^o Pour l'établissement d'industries considérées comme étant d'utilité publique.

Ces concessions sont provisoires, et elles ne deviennent définitives que lorsque le terrain est clos et bâti dans le délai fixé par l'acte de concession, sinon le concessionnaire est déchu de plein droit.

Nous venons de terminer l'examen des possessions françaises dans lesquelles la question du domaine et de l'aliénation des terres domaniales n'offre plus aujourd'hui qu'un intérêt purement historique (1).

Nous croyons qu'il serait utile de rechercher cependant l'importance actuelle du domaine privé dans chacune de ces colonies ; cette étude offrirait un certain intérêt.

venants avaient soulevé l'exception de propriété, mais ils ne purent prouver leur droit de propriété.

(1) Nous ne parlons pas des îles Kerguelen qui sont inhabitées et qui ne peuvent guère servir que de refuge aux baleiniers.

SECTION II

SECOND GROUPE.

Il existe d'autres possessions françaises dont nous sommes obligés de parler dans ce même chapitre, parce que là aussi l'étude de l'aliénation des terres domaniales n'offre qu'un intérêt restreint. Seulement, et c'est là ce qui caractérise ce second groupe de colonies, nous espérons que le problème de l'aliénation des terres incultes se posera dans un avenir assez rapproché. Les colonies que nous étudions maintenant sont loin, en effet d'avoir atteint leur complet développement ; il peut se faire qu'à un moment donné il se produise dans ces possessions un certain courant d'émigration, et qu'il y ait lieu par suite de rechercher comment on donnera des terres aux colons. Tel sera le cas de la colonie d'Obock pour les régions du Harrar et du Choa, voisines de l'Abyssinie. En sera-t-il de même des établissements français de l'Océanie ? Nous n'osons pas l'affirmer, mais il n'y aurait rien d'impossible, le jour où le domaine sera constitué dans les îles océaniques, à ce que des colons européens, attirés par leur climat salubre, viennent exploiter des terres dont on ne tire actuellement aucun parti.

COLONIE D'OBOCK ET PROTECTORAT DE LA COTE
DES SOMALIS.

Cette colonie, située à l'extrémité de la mer Rouge et en face du golfe d'Aden, a une superficie approximative de 120,000 kilomètres carrés, et une population d'environ

50,000 habitants. Elle présente à l'heure actuelle pour le commerce français, un intérêt considérable à cause de son voisinage de l'Abyssinie. De plus, elle est susceptible de prendre un certain développement en tant que colonie de plantation ; le café du Harrar est très estimé sur le marché européen, et il y aurait lieu d'encourager et d'activer ces plantations de caféiers. Des maisons de commerce ont d'ailleurs déjà obtenu des concessions de terres dans cette colonie. Le texte relatif à l'aliénation des terrains domaniaux est un arrêté du gouverneur en date du 1^{er} décembre 1885, arrêté qui a été modifié par un second rendu le 1^{er} janvier 1892. Les concessions se font soit pour une durée de 30 ans à titre renouvelable, soit à titre définitif. Le pétitionnaire en s'adressant au gouverneur doit lui envoyer un plan du terrain qu'il sollicite et établir son domicile dans la colonie. L'étendue maxima des lots est fixée à un hectare dans les villes, à 2 hectares sur les plateaux, et à 40 partout ailleurs. Ils doivent être mis en valeur dans un délai de 6 mois, et la concession devient définitive dès que des constructions ont été élevées.

ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS DE L'Océanie.

L'île de Tahiti a une superficie de près de 105,000 hectares, sa population est de 12,000 habitants. L'île de Moorea qui renferme 1,600 habitants, a une étendue de 14,000 hectares. Les terres cultivées à Tahiti se décomposent ainsi :

Cocotiers	2,300 hectares.
Coton	245 —
Canne à sucre	80 —
Vanille	70 —

Comme on le voit, l'étendue cultivée est inférieure à 3,000 hectares alors que la superficie cultivable dépasse 25,000 hectares, et l'on ne peut s'empêcher d'être surpris en constatant l'absence d'exploitation et de mise en valeur d'une colonie que nous possédons depuis plus de 50 ans. Le protectorat français, en effet, a été établi à Tahiti par les traités du 9 septembre 1842 et du 19 juin 1847. Toutefois, la reine Pomaré ne l'avait accepté qu'à la condition expresse que le Gouvernement français lui garantirait à elle et à ses sujets, la possession de leurs terres. De plus, les difficultés portant sur les questions de propriété étaient soumises aux tribunaux indigènes.

Par suite, le Gouvernement français ne pouvait disposer ni des terres du domaine royal appartenant à la reine, ni des biens particuliers des naturels. Cependant à la date du 26 novembre 1845 un arrêté du commissaire du roi décidait que des concessions gratuites de terrains domaniaux seraient accordées aux militaires et aux marins qui consentiraient à rester dans le pays comme colons. Nous n'avons pu savoir si ces concessions gratuites furent effectivement faites. En tout cas, on chercha d'assez bonne heure à déterminer le domaine colonial, et ce fut là l'objet de l'arrêté du 15 octobre 1851. Cet arrêté qui contient 114 articles est divisé en quatre titres. Le titre premier traite de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le second titre s'occupe des transactions immobilières, il vise les contrats relatifs à la propriété foncière et afin de l'asseoir sur des bases certaines, il exige l'examen des titres et leur vérification par les agents de l'enregistrement. On ne peut qu'approuver ces mesures indispensables dans toute colonie. En Océanie, elles s'imposaient non seulement pour protéger les Européens dans leurs transactions avec les indigènes, mais encore elles étaient très utiles dans les contrats passés par les indigènes entre eux, car jus-

qu'alors la propriété foncière n'avait d'autres bases que la tradition.

Le titre troisième indique la composition du domaine colonial et les modes d'aliénation ; nous allons l'examiner en détail. Quant au dernier titre, il traite des formalités de l'enregistrement. Le titre trois a été rendu dans le but de hâter la mise en valeur du sol, et voici ce que dit à ce sujet l'exposé des motifs de l'arrêté : « Considérant qu'il existe dans les îles de la Société et particulièrement à Tahiti de vastes étendues de terrains qui ne peuvent être mis en culture faute de bras, et que dans l'intérêt de l'agriculture et du commerce, il est nécessaire de faciliter par tous les moyens possibles l'établissement d'une population laborieuse, qui exploitant le sol et donnant aux indigènes l'exemple du travail, assurerait en même temps la prospérité agricole du pays. » L'intention est des plus louables ; nous allons assister cependant à l'échec complet de cette tentative de colonisation. Aux termes de l'article 51, le domaine devait comprendre :

1° Les immeubles affectés à un service public rétribué sur les fonds des établissements français de l'Océanie ;

2° Les immeubles acquis sur les mêmes fonds ou donnés aux mêmes établissements.

On ne disait rien des terres vacantes qui devaient occuper une grande étendue, et dont l'exposé des motifs de l'arrêté constatait l'existence. Ces terres désertes en effet, étaient les seules qui présentaient un intérêt pour la colonisation, et il aurait fallu les délimiter et procéder à leur reconnaissance. On ne le fit pas ; on préféra constituer le domaine au moyen d'acquisitions amiables avec les indigènes. Or, les Tahitiens montrent une répugnance invincible à vendre la terre de leurs ancêtres, et les anciennes lois tahitiennes interdisent formellement les aliénations et les locations de terres. M. Petit, dans son livre

sur *l'organisation des Colonies françaises*, tome II p. 103, nous donne le texte des articles du Code Tahitien de 1842 relatifs à cette matière.

Ces coutumes tahitiennes persistèrent longtemps ; nous en avons la preuve dans une ordonnance de la reine Pomaré en date du 14 août 1864 approuvée par le Commissaire français et faisant défense aux sujets tahitiens de vendre des terres aux Français dans un certain périmètre autour des 22 villages des îles Tahiti et Moorea, et dans quelque endroit que ce fût dans les autres îles. Il est vrai que l'année suivante ces dispositions furent remplacées par d'autres moins restrictives : on se borna à interdire la vente ainsi que la location des cases des villages et des terrains les environnant dans un rayon de 2 kilomètres.

On voit d'après ce qui précède, que le régime du protectorat constitue plutôt une gêne en ce qui concerne l'aliénation des terres domaniales. Il empêche d'abord la constitution d'un domaine privé national, et même quand l'État protecteur arrive soit à se constituer un domaine, soit à imposer à l'État protégé certaines règles pour l'aliénation des terres domaniales, on se heurte au mauvais vouloir du protégé. Le Gouvernement français parvint à faire voter le 24 mars 1852 une loi relative au régime de la propriété foncière ; mais cette loi resta lettre morte. Plus tard, la loi tahitienne du 28 mars 1866 plaça la propriété sous le régime des lois françaises. Toutefois les transactions avec les Européens restaient toujours interdites.

Le Gouvernement français s'est donc trouvé en Océanie en face de difficultés considérables, et on peut l'excuser de n'avoir pas fait davantage pour la colonisation en songeant que le régime du protectorat d'une part, et les coutumes indigènes de l'autre l'empêchèrent de se constituer un domaine et de l'aliéner aux Européens. Cependant

nous croyons que deux fautes ont été commises : l'une en ne constituant pas des réserves indigènes analogues aux réserves canaques qui auraient permis de rechercher quelle était l'importance des biens non appropriés, l'autre en ne supprimant pas la compétence des tribunaux indigènes en matière de droits fonciers. On a maintenu à tort cette compétence des juridictions indigènes même après l'annexion de Tahiti.

Tant que dura le régime du protectorat, c'est-à-dire jusqu'en 1880, il n'y eut point de concessions parce que le domaine ne fut pas constitué. Les textes prévoyaient cependant des concessions aux militaires et aux marins congédiés. Ces concessionnaires, à l'expiration d'un délai de 3 ans, étaient tenus de payer une redevance ou de devenir propriétaires définitifs en payant leur terrain le prix qu'il avait coûté. (Arrêtés des 22 octobre et 26 novembre 1846).

L'annexion de Tahiti eut lieu le 29 juin 1880, et de nombreuses demandes de passages gratuits pour la nouvelle colonie affluèrent au Ministère de la Marine. Un crédit de 25,000 francs fut inscrit au budget pour le service de l'émigration en Océanie. Dans une dépêche en date du 22 octobre 1880, le Ministre demanda au gouverneur s'il convenait d'encourager ce courant d'immigration et si la constitution d'un domaine local ne s'imposait pas comme conséquence de l'annexion. M. Chessé répondit que le Gouvernement français ne possédant rien à Tahiti, ne pouvait rien y concéder, et que les terrains se trouvaient aux mains des indigènes. Ces derniers, ajoutait le gouverneur, tenaient peut-être moins à leur vie qu'à leurs terres dont aux termes de tous les actes antérieurs ils étaient propriétaires légitimes. Il terminait en disant qu'on pourrait essayer de constituer un domaine colonial par l'entremise de la caisse agricole, mais que les vendeurs

seraient très difficiles à trouver. La caisse agricole dont il est question ici avait été créée le 20 juillet 1863. On avait eu pour but de favoriser l'établissement dans la colonie de travailleurs agricoles, en leur fournissant des terrains. Cette caisse, alimentée au moyen des subventions du service local, achète des terres et les revend ou les concède aux colons. Elle est en même temps, une caisse d'épargne, car elle reçoit des dépôts d'argent et elle fait aussi des prêts aux agriculteurs.

Il faut indiquer ici que l'administration locale qui avait déclaré, en 1880, n'avoir pas de terres à céder aux émigrants, demanda en 1883, à favoriser à Tahiti l'immigration des Alsaciens-Lorrains. (Lettre du 12 avril 1883). Le Ministre répondit par lettre du 6 juin 1883 qu'il désirait d'abord connaître la superficie des terres disponibles. Nous n'avons pu savoir si ce renseignement fut adressé au Ministre et quelle suite fut donnée au projet d'immigration des Alsaciens-Lorrains. Nous croyons qu'il ne sera pas inutile d'indiquer quelle était alors l'opinion de M. le capitaine de vaisseau Planche, ancien commandant des établissements français en Océanie, sur le problème foncier.

D'après lui, on pouvait constituer un domaine colonial suffisant, en y comprenant toutes les terres vacantes. De plus, on pouvait agrandir ce domaine : 1° en achetant des terres à la famille de Pomaré, car M. Planche faisait remarquer que la reine possédait de grandes propriétés foncières ; 2° en achetant aux indigènes les terrains situés sur les pentes des montagnes, terrains dont ils auraient pu se défaire avec plus de facilité que les autres, attendu qu'ils ne cultivaient qu'à proximité de la côte. M. Planche ajoutait que ces terrains de montagnes feraient d'excellents pâturages, et conviendraient particulièrement à l'élevage du mouton. Ce sera là, en effet, si l'on peut suivre ces conseils, une source de richesses pour la colonie le jour

où l'isthme de Panama étant ouvert les paquebots viendraient relâcher à Tahiti.

Vers la fin de l'année 1883, un membre du Conseil colonial, M. Bouet proposa de soumettre au Ministre un projet de constitution de la propriété indigène et du domaine communal. (M. Bouet, dans son projet, parlait du domaine communal et non du domaine colonial ; mais, dans l'espèce, la distinction offre peu d'intérêt au point de vue de la colonisation). Déjà, le gouverneur à la séance d'ouverture du Conseil colonial en 1883, avait signalé la nécessité de délimiter et de reconnaître la propriété individuelle, et de constituer le domaine colonial. Le mois suivant, M. Bouet rédigea son projet. Il se proposait d'opérer comme si le domaine avait pris possession de tout le territoire de la colonie, et de rétrocéder à chaque indigène sa propriété, sur sa simple déclaration lorsqu'elle n'avait fait l'objet d'aucune contestation.

Ainsi se trouvaient constituées :

I. — La propriété des indigènes, et sur toutes les terres qu'ils réclamaient, on leur donnait des titres réguliers de propriété ce qui était un progrès considérable à l'état de choses actuel, car la possession du sol n'avait d'autres bases que la seule tradition.

II. — La propriété domaniale qui comprenait toutes les terres n'ayant fait l'objet d'aucune revendication. Mais M. Bouet pensait que ces terres seraient d'une étendue restreinte.

Les Tahitiens firent une vive opposition à ce projet, et ils qualifièrent d'injuste la création d'un domaine colonial. Le département des Colonies ne se laissa pas influencer par leurs réclamations ; il rendit le décret du 24 août 1887 relatif à la propriété foncière et à la transcription hypothécaire du sol tahitien.

Ce décret applique purement et simplement le projet de

M. Bouet : le domaine est censé propriétaire de l'île, et il rétrocède les terres à chaque intéressé sur sa seule déclaration. Le directeur est chargé de donner aux déclarations la publicité nécessaire en les faisant insérer au journal officiel de la colonie. L'opposition peut être formée dans un délai d'un mois à Tahiti, de 2 mois à Moorea et de 6 mois dans les autres îles. A défaut d'opposition, on remet au déclarant, un certificat de propriété. En cas d'opposition, on la fait juger par le Conseil de district, et c'est l'arrêt rendu qui sert de titre de propriété. Le décret de 1887 fait rentrer dans le domaine tous les biens affectés à un service public ainsi que les terres non réclamées ou dont la possession n'est pas justifiée. Malheureusement, ce décret de 1887 a donné lieu à de telles protestations qu'il n'a pas été appliqué. Un second décret du 29 septembre 1892 a eu le même sort.

Ainsi s'explique la situation actuelle à Tahiti, et quand les colons désirent obtenir des terres, ils sont obligés de s'adresser à la Caisse agricole. Cette caisse est, en ce moment, en pourparlers pour l'acquisition du domaine d'Artimaono qui a une étendue de 4,000 hectares. Nous croyons qu'il serait bon de faire aussi acheter par la Caisse agricole toutes les terres disponibles, afin de faciliter la création de plantations de cocotiers ou de cotonniers, et de créer des pâturages. Il ne faut pas, toutefois, s'exagérer l'importance de l'œuvre agricole qui nous reste à accomplir en Océanie, car en un laps de temps assez court, toutes ces îles peuvent être cultivées. Leur principale richesse consiste d'ailleurs, non dans les produits naturels du sol, mais dans la pêche de la nacre et des perles. Les pêcheries ont été réglementées à une date assez récente, par le décret du 31 mai 1890, et l'on a peine à s'expliquer cette longue indifférence qui aurait pu amener le dépeuplement des lagons, c'est-à-dire des baies où l'on se livre à la pêche des huîtres perlières.

En dehors de Tahiti et de Moorea, nos établissements en Océanie comprennent : les îles Sous-le-Vent, les îles Marquises où le sol appartient tout entier aux chefs des tribus, les Tuamotou, les Tubuaï, les îles Gambier (1), etc., en tout 104 îles d'une superficie totale de 366,000 hectares et comprenant 25,000 habitants environ. D'après M. Rambaud, il y aurait beaucoup à faire, au point de vue de la colonisation dans ces établissements ; mais nous estimons qu'il faudrait pour cela savoir d'abord quelles sont les terres cultivables disponibles, et ensuite organiser le régime de la propriété foncière, afin de faciliter les transactions entre indigènes et Européens.

(1) Voir, sur la situation lamentable des îles Gambier, de 1844 à 1871, les ouvrages de M. Paul Deschanel, *la Politique française en Océanie* et les *Intérêts français dans l'Océan pacifique*.

CHAPITRE III

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN INDO-CHINE.

SECTION PREMIÈRE

HISTORIQUE SOMMAIRE. — IMPORTANCE DE LA QUESTION DE L'APPROPRIATION DES TERRES EN INDO-CHINE.

Avant d'aborder l'étude des modes d'aliénation des terres domaniales, il est nécessaire de relater brièvement l'histoire de notre installation en Indo-Chine. On se rendra ainsi plus facilement compte des difficultés qu'a rencontrées la colonisation française dans ce pays, et l'on verra en même temps, qu'il est permis de ne pas se montrer très exigeant si les résultats acquis ne semblent pas aussi satisfaisants qu'ils devraient l'être. Il importe en effet de se souvenir de la date récente où l'action civilisatrice de la France a pu se faire sentir pour la première fois en Indo-Chine. Cette date remonte à 1863 pour la Cochinchine, à 1885 pour le Tonkin et à 1897 pour l'Annam et le Cambodge.

On ne peut s'empêcher d'être surpris en constatant la date récente de la colonisation française dans ces pays, car nos relations diplomatiques avec l'Annam remontent à la fin du XVIII^e siècle. Un prince de sang royal, Gia-Long, dépossédé à la suite d'une révolution, avait sollicité

l'appui du Gouvernement français, afin de recouvrer son trône. La France vit là une compensation à l'établissement de l'Angleterre aux Indes ; elle s'engagea à défendre Gia-Long, et un traité d'alliance fut signé à Versailles le 28 novembre 1787 par lequel le Gouvernement français, en échange de son assistance accordée au prince annamite recevait le port de Tourane et les îles de Poulo-Condore. Telle fut l'origine de notre établissement en Extrême-Orient. Notre influence prépondérante à cette époque aurait pu aller sans cesse en augmentant ; il n'en fut rien, et elle ne cessa de décroître au contraire à partir de 1820, c'est-à-dire après la mort de Gia-Long. Les successeurs de ce dernier se montrèrent même assez hostiles à toutes les entreprises des Européens. Cette hostilité fut telle en 1857, que la France dût exiger une réparation du Gouvernement annamite, et elle s'empara de Tourane et de Saïgon en 1859. Les opérations traînèrent alors quelque temps à cause de la guerre de Chine ; elles furent reprises en 1861, et le 5 juin 1862, l'empereur d'Annam Tu-Duc consentit à signer un traité de paix.

Par ce traité, il nous cédait la moitié de la Basse-Cochinchine (3 provinces seulement sur 6), et il s'interdisait d'aliéner aucune fraction de son territoire sans l'assentiment du Gouvernement français. Il y avait là, comme on le voit, un protectorat en germe. En 1867, l'amiral de la Grandière, voulant mettre fin aux révoltes qu'encourageait l'empereur d'Annam dans les trois provinces de la Basse-Cochinchine restées sous sa domination, les occupa, et la Cochinchine devint ainsi, dans son intégralité une possession française (1). Le roi de Cambodge, dont le pays

(1) Les six provinces tombées ainsi sous la domination française étaient celles de Gia-Dinh, Bien-Hoa, Din-Thuong, Vinh-Long, Ongiang et Hàtien.

était situé entre les royaumes d'Annam et de Siam et placé sous leur dépendance, vit avec satisfaction notre établissement en Annam. Il sollicita de lui-même le protectorat français, qui fut établi par le traité du 11 août 1863. Ce traité est aujourd'hui abrogé et remplacé par celui du 17 juin 1884.

Ainsi, la Cochinchine et le Cambodge se trouvaient sous la domination française. Voyons maintenant comment nous avons été amenés à nous installer au Tonkin et en Annam. Ce sont les entreprises d'explorateurs et notamment de MM. Doudart de Lagrée, Francis Garnier, Dupuis, qui nous ont déterminés à occuper le Tonkin. Ces explorateurs, et particulièrement le dernier, M. Dupuis négociant français, qui avait passé un traité pour la fourniture des armes avec le général chinois Ma, chargé de réprimer une insurrection dans la province du Yun-Nam, cherchaient une voie de pénétration vers cette province chinoise au moyen du Song-Koï ou Fleuve Rouge. Le Yun-Nam, en effet, extrêmement peuplé constitue pour notre industrie et notre commerce, un débouché d'une importance considérable. Mais le Gouvernement annamite, qui jusque-là, avait fermé ses provinces aux étrangers avec un soin jaloux, protesta vivement contre les entreprises de nos explorateurs, et demanda avec insistance l'expulsion de M. Dupuis.

Le lieutenant de vaisseau Francis Garnier fut envoyé au secours de ce dernier qui au milieu d'une population hostile, se trouvait dans une situation critique, et il s'empara de la ville de Hanoï le 20 novembre 1873. La conquête du Delta du Tonkin commençait ; malheureusement, M. Garnier périt dans une embuscade, et une politique d'abandon ayant prévalu à ce moment, l'évacuation du Tonkin eut lieu. Un traité fut signé le 15 mars 1874 avec l'Annam. Dans ce traité, l'indépendance de ce royaume était pro-

clamée, mais le roi d'Annam s'engageait à conformer sa politique extérieure à celle de la France, et il reconnaissait notre souveraineté pleine et entière sur les six provinces de la Cochinchine. Quand il fallut exécuter ce traité, la Cour de Hué fit preuve d'une grande duplicité ; elle se rappela que l'Annam était regardé par les Chinois comme une province tributaire de leur empire, et elle fit appel à la Chine dans sa lutte contre la France. Cette intervention chinoise se manifesta aussitôt, et les bandes des Pavillons noirs ravagèrent le Tonkin. C'est alors que, poussée à bout, la France fut obligée en 1882 d'entreprendre une nouvelle expédition au Tonkin. Tout le monde a encore présente à la mémoire la mort du commandant Rivière survenue au cours de cette expédition. A la même époque, l'amiral Courbet bombarda l'arsenal chinois de Fou-Tchéou et bloqua les côtes de la Chine, afin d'empêcher les approvisionnements en riz de la Chine septentrionale. A la suite de ces opérations militaires, le gouvernement chinois, qui avait déjà signé une convention en 1884 traita définitivement à Tien-Tsin, le 9 juin 1885. Quand à l'Annam, il se trouvait placé sous le protectorat français, en vertu d'un traité passé le 6 juin 1884. Désormais, la période de la conquête était terminée ; nous étions installés en Indo-Chine, l'ère de la colonisation allait commencer.

L'Indo-Chine française ou Union indo-chinoise administrée par un gouverneur général comprend donc aujourd'hui une colonie : la Cochinchine et trois pays de protectorat : le Tonkin, l'Annam et le Cambodge. Toutefois la situation du Tonkin mérite d'être signalée ; en Annam et au Cambodge l'influence française se fait sentir uniquement sur les gouvernements indigènes, au Tonkin, au contraire, les pouvoirs de contrôle du Gouvernement français se manifestent avec plus de force. Là, en effet,

nos résidents ont un droit de surveillance sur les fonctionnaires indigènes, et aujourd'hui que le Kinh-Luoc, ou vice-roi annamite a disparu, on peut presque dire que le Tonkin est une véritable colonie administrée directement par nos fonctionnaires. En Annam et au Cambodge, notre action est plus réservée ; mais les pouvoirs de contrôle appartenant à nos résidents tendent actuellement à devenir de plus en plus étendus pour le plus grand profit de notre mission colonisatrice dans ce pays. La superficie totale de l'Indo-Chine est d'environ 450,000 kilomètres carrés, et sa population peut être évaluée à 19 ou 20 millions d'habitants ce qui fait en moyenne 44 habitants par kilomètre carré. C'est la Cochinchine qui présente le territoire relativement le plus peuplé ; le Cambodge au contraire, a le plus petit nombre d'habitants par rapport à l'étendue de son territoire.

L'Indo-Chine n'est pas une colonie de peuplement à cause de son climat tropical, c'est une colonie d'exploitation. Toutefois, certains plateaux du Tonkin et du Cambodge sont particulièrement favorables à l'acclimatement des Européens, et ceux-ci trouvent en abondance dans notre possession indo-chinoise la main-d'œuvre dont ils ont besoin. Il en résulte que la question de l'appropriation des terres a une grande importance dans notre colonie ; l'intérêt de notre étude s'aperçoit donc clairement. L'acquisition de terres domaniales en Indo-Chine par les Européens se heurtait à une double difficulté. En premier lieu, le sol était occupé et possédé par une nombreuse population. Les Annamites étaient très attachés à la terre, ils connaissaient le régime de la propriété individuelle et le morcellement général des terres rendait difficile au début la constitution de grands domaines pour les Européens.

Nous verrons cependant que les indigènes sont loin d'occuper tout le sol de l'Indo-Chine et qu'il y a encore de

vastes étendues de terres incultes à mettre en valeur. Dans le Delta tonkinois, en particulier, où la population est extrêmement dense, il reste à l'heure actuelle environ 300,000 hectares de terres disponibles qui attendent qu'on les défriche.

Le deuxième obstacle à la colonisation est plus sérieux, il provient du manque de sécurité de certaines régions. On sait, en effet, que des bandes de pirates et de rebelles désolent le Tonkin occidental et septentrional. Les Européens sont donc obligés par mesure de prudence de se cantonner dans le Delta. Nous espérons que cet obstacle, grâce aux mesures énergiques qui sont prises, disparaîtra bientôt, et déjà la soumission récente d'un pirate fameux, le Dé-Than vient d'ouvrir à la colonisation française une contrée salubre située entre Cao-Bang et la Rivière-Claire.

SECTION II

RÉGIME DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE.

Quel était, avant l'occupation française, le régime de la propriété foncière en Indo-Chine ? C'est une question qui se pose tout naturellement à l'esprit, et qu'il faut examiner avant de passer à l'étude du régime actuel. Avant l'occupation française, il y avait, en Indo-Chine deux royaumes, le royaume d'Annam, dont la Cochinchine et le Tonkin formaient deux provinces, et le royaume du Cambodge. Dans ces deux pays, le roi était considéré en droit comme le seul propriétaire de toute la terre, les détenteurs du sol n'ayant qu'un droit précaire. En fait, la propriété privée

existait, et elle était entourée de garanties sérieuses en Annam et au Tonkin (1). Voici ce que dit notamment Leserre : Introduction au projet de Code civil à l'usage des Annamites. « Avec un pouvoir aussi exorbitant du « souverain, c'est en vain que l'on rechercherait dans la « législation indigène une disposition définissant le droit « de propriété. Cependant, tout en conservant, dans son « intégrité, le droit du souverain, le législateur indigène « avait reconnu la nécessité absolue de donner certaines « garanties à la possession des particuliers. » Il en était de même au Tonkin, et dans un rapport en date du 25 août 1885, M. Parreau résident de France à Hanoï, écrivait : « Le roi est propriétaire de toute la terre (2), les détenteurs « n'en sont que des usufruitiers et peuvent être expro- « priés sans aucune indemnité. » On pourrait croire que, dans ces conditions, le régime de la propriété devait être des plus instables ; or il n'en était rien, l'État n'usait jamais de son droit, et le possesseur de la terre se comportait comme un véritable propriétaire. Cette possession paisible nous explique même le degré de richesse agricole de certaines régions de l'Indo-Chine. De plus, avons-nous dit, certaines garanties ont été conférées aux possesseurs du sol. Elles dérivent de l'inscription au Dia-bô ou registre foncier.

Ce registre est appelé aussi Dien-bô ou livre des rizières parce que la plupart des terres sont cultivées en rizières, et les deux termes sont synonymes. C'est un empereur annamite nommé Minh-Mang qui imagina cette organisation des registres fonciers que l'administration française a conservés à cause des avantages qu'ils présentaient. Le

(1) On consultera avec intérêt, sur ce point, les remarquables rapports de M. Grodet, en 1890, et de M. Rousseau, en 1891.

(2) On verra qu'il en était de même à Madagascar avant la conquête.

registre analogue à celui du conservateur des hypothèques en France, indique le nom du possesseur, la contenance et la nature de la terre, l'origine de la propriété, les droits et obligations qui l'affectent et les mutations. Il en résulte une grande sécurité pour le bénéficiaire de l'inscription qui n'éprouve ainsi aucune difficulté pour faire la preuve de sa propriété. Ainsi, tout le sol appartenant au souverain, c'est par une véritable concession de souveraineté que la propriété privée s'est constituée. Luro dans son cours d'administration annamite nous indique en particulier comment se firent les concessions de terre en Cochinchine quand l'empereur d'Annam eût terminé la conquête de ce pays en 1758.

Le but principal étant de faire cultiver et d'attacher au sol, dit cet auteur, il fut permis aux habitants de Giadinh d'empiéter sur le territoire de Bien-hoa et réciproquement. On laissa les nouveaux colons travailler la terre là où il leur convenait le plus. Le peuple eut donc l'entière liberté de défricher ce que bon lui semblait, et d'établir ses demeures et ses nouvelles rizières aux endroits qu'il déterminait lui-même. Les lots de terre étant choisis, il suffisait d'en exprimer le désir au mandarin pour en devenir propriétaire. On ne mesurait pas le terrain quand on le concédait, mais chacun payait l'impôt suivant l'étendue du sol qu'il cultivait. Comme on le voit, dans tout l'Annam la terre inculte et non appropriée appartenait au premier occupant à condition qu'il en fit la demande. Il y avait là de la part de l'État une véritable concession faite avec l'obligation de payer l'impôt foncier. En résumé, nul ne devenait propriétaire d'une terre qu'en payant l'impôt, et il n'était admis à payer cet impôt que par l'inscription au Dien-bô, or pour être inscrit au Dien-bô, il fallait justifier d'un titre régulier de propriété ou d'une obtention de concession. Quand on cessait de payer l'impôt, l'État reprenait le terrain et

pouvait le concéder à nouveau. Nous connaissons maintenant les règles relatives à la propriété privée en Annam, mais à côté de cette propriété privée aliénable, il existait des biens de main-morte (1). Ces biens comprenaient d'abord les Huong-hoa ou part d'héritage de 15 hectares au plus constituée par le chef de famille ou ses héritiers en vue d'en affecter le revenu aux dépenses du culte des ancêtres. Ces biens étaient inaliénables.

Les biens de main-morte se composaient aussi d'immeubles appelés Cong-Dien ou Cong-tho c'est-à-dire les rizières ou les terres de la communauté, c'étaient des biens communaux affectés aux dépenses des services publics (2). Un décret de l'empereur Gia-Long les a frappés d'indisponibilité. Dans la Cochinchine française, les Cong-Dien sont encore très nombreux. Il est permis de trouver la proportion des biens de main-morte excessive, on ne peut l'estimer à moins de la moitié des terres cultivées et cultivables. Il faudra essayer de diminuer cette proportion, et faire disparaître à la longue une institution aussi stérile et destructive de tout progrès. On peut actuellement affermer les biens de main-morte pour trois années au plus. (Arrêté du 7 janvier 1892).

Au Cambodge, la situation des détenteurs du sol était encore plus précaire qu'en Annam, car il n'y avait pas dans ce pays de registres fonciers et tout possesseur du sol était regardé comme un fermier du roi.

Maintenant que nous avons exposé la législation domaniale avant la conquête, il faut étudier cette législation sous la domination française ; nous passerons successivement en revue la Cochinchine, le Tonkin, puis l'Annam et le Cambodge.

(1) Voir le *Journal Officiel* du 6 juillet 1890.

(2) Voir Paul Denjoy, *Etude pratique de la législation civile annamite*.

SECTION III

DES MODES D'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN COCHINCHINE.

La Cochinchine dont la superficie est égale à peu près à l'étendue de neuf départements français renferme environ 2 millions d'habitants ; mais la population européenne qui est très faible car elle ne dépasse pas 3,000 habitants, est surtout cantonnée dans les villes, à Saïgon en particulier. Nous allons diviser notre historique des concessions en Cochinchine en trois périodes. Pendant la première qui va jusqu'en 1874 il n'existe qu'un seul mode d'aliénation des terres : la vente. De 1874 à 1882, on voit apparaître la concession gratuite. Enfin à partir de 1882, nous étudierons la législation actuelle.

PREMIÈRE PÉRIODE. — De la conquête de Saïgon à 1874.

Peu après la prise de Saïgon qui date de 1859, le contre-amiral commandant en chef signa le 20 février 1862 un règlement sur la vente des terrains du territoire de Saïgon. De cette décision de l'amiral Bonard date l'existence du domaine en Cochinchine : l'État se constitue propriétaire de toutes les terres non occupées par les indigènes, et il les vend à son profit. Cela était d'autant plus rationnel que par le fait de la conquête, l'État français se trouvait substitué dans tous les droits de l'empereur d'Annam seul propriétaire de toutes les terres de son royaume. Dans l'arrêté de 1862, les terrains du territoire de Saïgon

sont mis en vente aux enchères publiques, et l'acquéreur est tenu en outre de payer l'impôt foncier. On permit aussi les ventes à l'amiable et l'on donna de grandes facilités de paiement aux acheteurs. Le 25 février 1864 l'adjudication fut remplacée par la vente à prix fixe ou la location avec promesse de vente, et cet arrêté de 1864 resta en vigueur jusqu'en 1871. Le domaine était constitué, il comprenait toutes les terres vacantes ; mais était-ce un domaine national ou un domaine colonial ? L'intérêt de cette question apparaît clairement puisque l'aliénation de ces terres domaniales ne se faisait qu'à titre onéreux. On peut dès lors se demander si le prix de vente devait être perçu pour le compte de l'État, ou bien pour celui de la colonie. L'arrêté de 1862, en établissant dans ses articles 18 et 19, un impôt foncier au profit de l'État semble indiquer que ce domaine devait être national. Mais le décret du 10 janvier 1863 sur l'organisation financière de la Cochinchine vint trancher la question et fit cesser tout doute à ce sujet. Ce décret dispose en effet dans son article 3 que le budget local comprend en principe toutes les recettes, notamment : « Les contributions directes ou indirectes de toute nature, *le produit de la location, de la vente ou de la concession des biens du domaine*, et généralement toutes les ressources autres que celles provenant de la vente ou de la concession d'objets payés sur les fonds généraux du trésor, des restitutions de sommes indûment perçues au compte de l'État, des retenues sur traitements inscrits au budget de l'Etat et des contributions de guerre. »

Le département des colonies a toujours considéré qu'en vertu de ce texte, l'État n'avait en Cochinchine aucun domaine, et que la colonie seule était propriétaire de toutes les terres non appropriées. Plusieurs décisions ministérielles ont confirmé cette manière de voir et notamment

la dépêche du 14 mai 1869. Nous croyons que cette interprétation est exacte. On pourrait peut-être, en effet, soutenir que le décret de 1863 n'a eu d'autre but que de mettre à la charge de la colonie toutes les dépenses d'administration sauf celles des services militaires et de la marine, et que s'il fait entrer au budget local toutes les recettes c'est afin de permettre à la colonie de subvenir à ses dépenses. Quant à la question du domaine, on pourrait à la rigueur prétendre que le décret de 1863 ne l'a pas tranchée, puisqu'il s'est borné à des prescriptions d'ordre financier. Nous pensons, au contraire, que le domaine n'ayant d'utilité que par le profit qu'on peut en retirer soit en le louant, soit en l'aliénant, du moment que l'État s'est enlevé d'une façon complète le droit de percevoir les produits domaniaux et les a remis au budget local, il a indiqué implicitement sans doute, mais clairement à notre avis, qu'il abandonnait le domaine à la colonie. Si l'on n'admet pas cet abandon de la part de l'État il faut reconnaître qu'on se trouve en présence d'une situation assez étrange et bizarre : celle d'un propriétaire qui non seulement ne supporte aucune des charges inhérentes à son droit de propriété, mais encore, qui ne retire de cette propriété aucun revenu, et qui n'en touche pas le prix s'il l'aliène.

Il est donc bien plus rationnel, selon nous, de reconnaître qu'il n'y a pas de domaine national en Cochinchine, et que seule la colonie est propriétaire des terres vacantes et incultes. Nous avons déjà vu la décision du 20 février 1862 relative à la vente des terrains dans le territoire de Saïgon ; cette décision est antérieure au traité avec l'Annam qui date du 5 juin 1862. On sait qu'en vertu de ce traité trois provinces de la Basse-Cochinchine étaient cédées à la France. Il devenait nécessaire par conséquent d'indiquer comment se ferait l'aliénation des

terres dans ces provinces. C'est ce qui fut fait par une décision du 30 mars 1865.

Elle traite des concessions de terres hors du territoire de Saïgon, et elle déclare qu'il ne sera sous aucun prétexte porté atteinte aux propriétés reconnues et vérifiées des indigènes. Les terres doivent être vendues à prix fixe, et les ventes annoncées au moins 3 mois à l'avance. Pendant ce délai, les anciens propriétaires peuvent faire valoir leurs droits. Outre les concessions rurales vendues à prix fixe, le gouverneur se réserve la faculté de faire vendre aux enchères certains lots, et d'accorder des concessions à titre gratuit à des militaires ou employés de l'État qui voudraient se fixer dans la colonie. On peut remarquer que cette décision de 1865 applique le même principe que celui qui avait été posé en 1862 pour Saïgon, à savoir que le domaine comprend toutes les terres qui ne sont pas réclamées, et le délai de 3 mois a été établi précisément pour permettre les revendications des intéressés. On peut comparer ces dispositions à celles qui ont été prises en Algérie par les ordonnances de 1844 et de 1846. Les deux décisions de 1862 et de 1865 qui n'ont subi que des modifications de détail en 1867 et en 1868, constituaient en principe, le domaine colonial, mais ne faisaient rien pour la reconnaissance et la délimitation de ce domaine et n'en indiquaient que sommairement les modes d'aliénation. On se préoccupait cependant à cette époque de délimiter les propriétés domaniales, et nous trouvons une décision en date du 20 novembre 1870 qui prescrit d'en effectuer le bornage. On peut supposer en outre que les ventes de biens domaniaux ont dû être assez nombreuses, car une circulaire du directeur de l'intérieur en date du 30 août 1866 exige la transmission semestrielle d'un état relatif à l'aliénation des biens domaniaux. Les deux décisions de 1862 et de 1865 furent abrogées par l'arrêté du 29 dé-

cembre 1871. Le chapitre premier de cet arrêté encore en vigueur aujourd'hui, traite de la reconnaissance des propriétés immobilières domaniales. Une Commission générale de délimitation ayant au-dessous d'elle des Commissions spéciales est chargée de la délimitation des cantons, villes et villages, et de la reconnaissance des propriétés du domaine. Les terrains ainsi reconnus sont bornés, et un délai de 3 mois à dater de la publication des procès-verbaux des opérations de délimitation au *Journal Officiel* de la colonie est accordé pour revendiquer les terres incorporées au domaine. Le second chapitre de l'arrêté traitait de l'aliénation des biens domaniaux ; celle-ci était autorisée par le gouverneur en Conseil privé. Les modes d'aliénation étaient :

- 1° L'adjudication publique ;
- 2° La vente à l'amiable ;
- 3° L'échange ;
- 4° La concession à titre gratuit.

Les lots urbains et les lots ruraux bâtis, ou en culture, ne pouvaient être vendus qu'aux enchères publiques d'après un cahier des charges dressé par le Directeur de l'intérieur. Les lots ruraux incultes étaient vendus à l'amiable à raison de 40 francs par hectare, et l'acquéreur en retard de se libérer était déclaré déchu. Quant aux concessions gratuites de terrains ruraux ou urbains, elles avaient dans cet arrêté de 1871 un caractère exceptionnel, et elles ne pouvaient être accordées que pour récompenser les services rendus à l'État. L'arrêté de 1871 se terminait par une disposition transitoire permettant de continuer la mise en vente des terrains domaniaux non délimités.

Cette mise en vente devait alors être annoncée 3 mois à l'avance, et pendant ce délai on permettait aux anciens propriétaires de faire valoir leurs droits. De cette manière, on évitait d'ajourner les aliénations de terres domaniales

jusqu'à l'achèvement des opérations de reconnaissance des terrains, opérations devant demander plusieurs années. En outre ce délai de 3 mois suffisait pour protéger les propriétaires de terrains compris à tort dans les propriétés domaniales. Un arrêté du 25 mai 1874 vint ensuite réglementer les aliénations de terrains domaniaux dans l'île de Phu-Quoc en faveur de personnes s'adonnant à l'agriculture ou à l'élevage du bétail. Ces aliénations se font dans cet arrêté au moyen de ventes de gré à gré, et elles portent sur une superficie de 1,500 hectares au plus. Nous avons ainsi achevé l'étude des concessions pendant la première période qui se termine au mois de juin 1874. Nous avons pu remarquer pendant cette première période que le mode normal d'aliénation est la vente soit aux enchères soit de gré à gré. On se préoccupe aussi, à cette époque, de reconnaître le domaine de la colonie et de le délimiter.

DEUXIÈME PÉRIODE. — De 1874 à 1882.

La seconde période s'ouvre avec l'arrêté du 2 juin 1874. Désormais la concession à titre gratuit va devenir le mode ordinaire d'aliénation des terres domaniales. Le demandeur en concession devait s'engager à défricher le terrain dans un délai de 10 ans, et tant que ce défrichement n'était pas effectué, il lui était interdit de faire aucune aliénation. Une circulaire de l'année 1876 constate que les demandes en concession deviennent très nombreuses et qu'il est nécessaire de s'occuper de la protection des Annamites installés sur les terrains dont la concession est demandée. Cette circulaire, dispose en conséquence, que dans ce cas, le concessionnaire s'engagera à donner à ces indigènes une indemnité équitable. Il ne faudrait pas s'imaginer que les concessions à titre gratuit aient sup-

primé d'une façon complète les ventes de terrains domaniaux. Ces ventes étaient toujours usitées, et nous voyons dans un arrêté du 29 décembre 1877 que l'immeuble vendu reste jusqu'à parfait paiement du prix de vente spécialement hypothéqué à la sûreté des droits de l'Administration, sans préjudice de son droit de déchéance.

Le 11 novembre 1878 un nouvel arrêté fut pris (1); il permettait ce qu'on a appelé les autorisations de culture, c'est-à-dire que tout particulier avait le droit de défricher des terrains ruraux incultes et de les cultiver à son profit. Ce n'était pas autre chose en définitive qu'une concession à titre gratuit et provisoire. En effet, ces autorisations concédaient la jouissance du terrain pendant 4 années, et à l'expiration de ce délai le concessionnaire était mis en demeure de s'en rendre définitivement acquéreur à raison de 10 francs l'hectare, sinon la concession était vendue aux enchères publiques au profit de la colonie. Le défrichement devait être terminé la quatrième année sous peine de déchéance. Aux termes de l'article 9, les personnes qui par tolérance, avaient été jusqu'en 1878 autorisées, verbalement ou par écrit, à cultiver à leur profit des terres appartenant à la colonie, devaient sous peine de déchéance faire régulariser leur situation.

Comme le montre ce dernier article, des autorisations de culture étaient déjà accordées antérieurement à 1878. Mais elles étaient données et retirées sans règle aucune et dans ces conditions, elles n'offraient pas de garanties suffisantes aux intéressés qui hésitaient à faire les dépenses de défrichement nécessaires. L'arrêté de 1878 nous a semblé intéressant à rappeler : son but est d'activer la mise en valeur de la colonie, de hâter les défrichements et pour cela de donner toutes les garanties nécessaires aux

(1) Il est toujours en vigueur.

colons. Cet arrêté est aussi remarquable en ce sens qu'il veut émanciper la classe pauvre, et permettre aux ouvriers et aux petits artisans de devenir propriétaires. C'est la petite propriété que l'on veut constituer et l'arrêté a soin de dire que la contenance minima des terres sera de 30 ares au moins et de 10 hectares au plus. Le gouverneur se réservait le droit d'examiner les demandes en concession d'une étendue supérieure et statuait lui-même.

Un arrêté du 13 janvier 1879 détermine comment se fera la mise en possession des acquéreurs et concessionnaires. Les seuls frais de cette mise en possession sont relatifs à la pose des bornes et des piquets.

TROISIÈME PÉRIODE. — Régime actuel.

Nous arrivons maintenant à la troisième période et à l'étude du régime actuel des concessions qui commence avec l'arrêté du 22 août 1882. Nous allons voir apparaître maintenant le système de la concession à titre gratuit avec plus de netteté et de précision encore que dans la seconde période. L'arrêté de 1882 divise les terres domaniales en trois catégories au point de vue de l'aliénation. La première catégorie comprend les terrains ruraux incultes situés dans les arrondissement autres que le 20^e (1). L'aliénation de ces terrains se fait par voie de concession gratuite. Cette demande doit être détaillée : le pétitionnaire est obligé d'indiquer la contenance du terrain demandé et d'y joindre un croquis figuratif. Les conces-

(1) On sait, en effet, que les provinces annamites ont été supprimées le 5 janvier 1876 et remplacées par 21 arrondissements. Le 20^e arrondissement comprend la banlieue de Saïgon, dénommée aussi Gia-Dinh.

sions ne dépassant pas 10 hectares (arrêté du 9 juin 1886) sont accordées par les administrateurs d'arrondissement, les autres le sont par le Conseil colonial lui-même ou par l'Administration, mais seulement en cas d'urgence et après enquête. Faisons remarquer au sujet du Conseil colonial, que c'est l'article 32 du décret du 28 septembre 1888 qui lui donne le droit de statuer définitivement sur l'acquisition, *l'aliénation à titre gratuit ou onéreux*, des propriétés mobilières et immobilières de la colonie quand ces propriétés ne sont pas affectées à des services publics. Déjà l'article 32 du décret du 8 février 1880 créant le Conseil colonial de l'Indo-Chine lui avait donné le droit de statuer définitivement en cette matière. Par conséquent, les arrêtés en vigueur aujourd'hui sur les modes d'aliénation de terres domaniales en Cochinchine ont été pris par le gouverneur conformément aux délibérations du Conseil colonial, et ce dernier pour les concessions ne dépassant pas 10 hectares a délégué ses pouvoirs au gouverneur. Celui-ci est autorisé de plus, par le décret de 1888, à consentir la vente aux enchères des terrains domaniaux. Le décret du 6 octobre 1887 avait déjà donné ce droit au gouverneur général. Le concessionnaire est tenu de payer l'impôt foncier, et en cas de non paiement, l'immeuble concédé fait retour de plein droit au Domaine. Remarquons que dans l'arrêté de 1882 le défrichement n'est pas imposé au concessionnaire. On a pensé qu'une pareille prescription serait inutile, et puisqu'on exigeait le paiement de l'impôt foncier, il était rationnel de supposer que le concessionnaire aurait intérêt à mettre le plus rapidement possible sa terre en valeur. C'était l'opinion de M. Le Myre de Vilers qui pensait avec raison que l'obligation d'exploiter pouvait être tournée tandis qu'on ne pouvait échapper à celle de payer l'impôt.

La concession est faite à titre définitif, et la seule clause résolutoire prévue est le non paiement de l'impôt foncier. Le titre de propriété du concessionnaire dérive d'une inscription qui lui est remise par l'Administration et qui est détachée d'un registre à souche. Les immeubles de la deuxième catégorie sont :

- 1° Les lots urbains quelle que soit leur consistance ;
- 2° Les terrains ruraux bâtis, en culture ou plantés d'arbres en rapport ;
- 3° Les terrains incultes situés dans le 20^e arrondissement (banlieue de Saïgon).

D'une façon générale, on ne classe dans la deuxième catégorie que des immeubles ayant déjà une certaine valeur. Pour eux, le seul mode d'aliénation est la vente aux enchères publiques d'après un cahier des charges dressé par l'Administration. Le demandeur doit s'engager à couvrir d'au moins une enchère, la mise à prix fixée par l'Administration, et l'adjudication est annoncée et publiée au moins quinze jours à l'avance.

Le prix de vente doit être payé la moitié comptant, le surplus en deux termes égaux d'année en année. Jusqu'à parfait paiement, l'Administration a un privilège sur l'immeuble vendu, et en cas de non-paiement l'adjudicataire peut être déclaré déchu. L'acquéreur déchu doit à titre de dommages-intérêts une amende qui varie suivant qu'il n'a fait aucun paiement ou des paiements partiels. L'arrêté de 1882 indique en détail les règles relatives à la faculté de déclarer ami ou command ; nous passons ces règles sous silence. C'est un des originaux du procès-verbal d'adjudication qui est remis à l'adjudicataire, et qui lui sert de titre de propriété. Tout adjudicataire peut obtenir gratuitement sa mise en possession au moyen d'une opération de piquetage sur le terrain. C'est un géomètre du

service du cadastre qui procède à cette opération (1). La troisième catégorie d'immeubles comprend tous ceux qui sont réservés dans un but d'utilité générale ou dans l'intérêt des divers services publics. Ces immeubles ne sont pas susceptibles d'aliénation. Quant aux autres modes d'aliénation, c'est-à-dire l'échange et la vente de gré à gré, ils doivent être autorisés par le Conseil colonial qui en arrête les conditions. L'arrêté de 1882 abroge toutes les dispositions antérieures, sauf le chapitre premier de l'arrêté de 1871 relatif à la reconnaissance des propriétés domaniales. Il se termine par une disposition transitoire analogue à celle qui se trouvait déjà dans l'arrêté de 1871. En vertu de cette disposition, on continue à autoriser les ventes de terrains domaniaux non reconnus, et les concessions de terres dans les territoires où la propriété n'est pas constituée ; mais dans ces deux cas l'acquéreur et le concessionnaire ne deviennent propriétaires définitifs qu'après un délai de 3 mois et lorsqu'aucune réclamation reconnue fondée n'a été formulée. Ce texte de 1882 dont nous venons de résumer les dispositions a subi quelques modifications de détail qu'il est nécessaire d'indiquer. Les unes sont relatives aux grandes concessions c'est-à-dire à celles dépassant 10 hectares. L'arrêté du 16 octobre 1889 organise pour ces dernières, une publicité analogue à celle qui est faite pour les ventes de terrains domaniaux non reconnus. Il n'y a plus aujourd'hui aucune limite à l'étendue de ces concessions, l'arrêté du 15 octobre 1890 ayant abrogé celui de 1889 qui leur assignait une superficie maxima de 500 hectares. On n'autorise que la concession de terrains ruraux incultes, et l'on défend de concéder des terrains occupés par les indigènes ou ayant fait

(1) Voir Paul Denjoy, *Étude pratique de législation civile annamite*, p. 98 et suiv.

l'objet de travaux de dessèchement. On excepte de ces concessions, les mines, les objets précieux et anciens, les sources et cours d'eau. Les concessionnaires sont tenus de défricher au moins un cinquième de leur lot par année, sinon l'ensemble du terrain concédé fait retour de plein droit à la colonie. Pendant ces cinq premières années, et tant que le titre définitif ne leur est pas remis, les concessionnaires ne peuvent ni aliéner, ni hypothéquer les terrains. Les autres modifications de détail apportées à l'arrêté de 1882 sont relatives aux petites concessions inférieures à 10 hectares. Un arrêté du 6 novembre 1891 complète en effet celui de 1882 sur ce point, et veut mettre fin aux spéculations auxquelles se livraient les concessionnaires, qui aliénaient ou hypothéquaient leurs concessions aussitôt après les avoir obtenues. On leur défend donc, sous peine de déchéance, d'aliéner ou d'hypothéquer leur concession pendant un délai de 3 ans, et ce n'est qu'à l'expiration de ce délai qu'ils recouvrent la pleine jouissance de leur concession. On a pu remarquer que toutes les concessions en Cochinchine sont faites à charge de payer l'impôt foncier. Un arrêté du 23 mars 1897 détermine cet impôt foncier. Pour les grandes concessions dont l'étendue excède 10 hectares, l'impôt est dû après 6 ans et seulement pour un cinquième. On ne le paye en totalité qu'après 10 ans. Les petits concessionnaires sont restés sous le régime de l'arrêté du 4 janvier 1894 qui décide que l'impôt foncier n'est exigible pour la totalité de la concession qu'après 3 ans, délai accordé, on se le rappelle, pour la mise en valeur du terrain. Toutes ces concessions grandes ou petites doivent être strictement délimitées et bornées. Le Conseil privé de la Cochinchine dans sa séance du 3 mars 1893 a rappelé cette obligation, et une circulaire du gouverneur général en date du 7 avril 1893 a prescrit aux administrateurs de veiller à l'observation de cette

prescription. Pour compléter notre étude de la législation actuelle des concessions en Cochinchine, nous devons signaler en terminant deux arrêtés. L'un du 10 mai 1893 veut remédier aux inconvénients de l'accaparement par les cultivateurs des immeubles avoisinant les cours d'eau, canaux et arroyos ; il décide en conséquence que la partie de la concession longeant les cours d'eau ne doit pas dépasser le quart de la profondeur de la surface totale concédée. En limitant ainsi la longueur de la concession sur le bord des cours d'eau, on empêche de laisser en friche de grandes étendues de terres éloignées de ces mêmes rivières. Le second arrêté du 27 janvier 1896 détermine les droits des héritiers des concessionnaires qui n'ont pas encore reçu un titre définitif de propriété. En principe, ces héritiers n'ont aucun droit ; mais on leur donne un délai variable, suivant qu'ils sont présents ou absents de la colonie, afin de se faire connaître, et d'indiquer s'ils acceptent la concession aux conditions déterminées par les arrêtés en vigueur. Leur abstention est considérée comme une renonciation au bénéfice de la concession.

En résumé, il existe actuellement en Cochinchine deux procédés d'aliénation des terres domaniales :

1^o La concession à titre gratuit usitée pour les terres incultes, et qui est faite moyennant deux conditions :

- a) La mise en valeur du sol concédé ;
- b) Le paiement de l'impôt foncier ;

2^o La vente employée pour les terres cultivées ou couvertes d'arbres.

En 1894, il n'y avait guère plus d'une vingtaine de véritables colons en Cochinchine. Il y a actuellement 114 Français possédant des exploitations agricoles, et ce sont les listes établies en vue de l'élection aux Chambres d'agriculture qui nous indiquent ce chiffre. Sans doute, tous ne sont pas exclusivement agriculteurs, il y en a

beaucoup parmi eux qui sont en même temps négociants et fonctionnaires ; mais ce fait démontre avec évidence tout l'intérêt qu'on accorde aujourd'hui aux questions agricoles (1). Cette question des concessions faites aux fonctionnaires mérite de nous arrêter quelques instants parce qu'il y a eu à la date du 22 décembre 1894 une délibération du Conseil colonial à ce sujet. L'Administration, inquiète du grand nombre de demandes en concession émanées de fonctionnaires, et portant toutes sur des étendues considérables, avait proposé au Conseil colonial, de réduire à 300 hectares la superficie maxima des concessions faites aux fonctionnaires. Elle faisait remarquer que ces derniers étaient plus favorisés que les colons libres. Leur existence étant assurée par leur traitement ou leur solde, ils n'avaient pas comme ce dernier à s'inquiéter du lendemain, et à redouter autant les risques qui menacent toujours une exploitation agricole. On ajoutait que la situation officielle des fonctionnaires leur donnait des facilités considérables pour trouver des travailleurs. Pour tous ces motifs, l'Administration estimait équitable de compenser ces avantages par une diminution de droits. Le Conseil colonial n'adopta pas cette manière de voir. Il fit remarquer qu'il était nécessaire d'attirer dans la colonie le plus grand nombre possible de capitaux, qu'il était d'ailleurs inutile de prendre une décision de principe, et qu'il valait mieux apprécier chaque cas particulier et statuer en conséquence. Il ajoutait, avec raison selon nous, que la situation des fonctionnaires était essentiellement variable, et qu'il fallait distinguer suivant que le fonctionnaire était nouveau venu dans la colonie ou sur le point de prendre sa retraite. Il estimait en outre qu'il était nécessaire de refuser à une certaine catégorie de ces der-

(1) Voir la *Quinzaine Coloniale* du 10 décembre 1897.

niers et ce, à cause de leur situation officielle, le droit d'être concessionnaires ; il visait par là les administrateurs, et nous croyons qu'on devrait y joindre les magistrats. Mais il n'en est pas de même des autres fonctionnaires tels que les professeurs, les géomètres, les percepteurs, les greffiers, les préposés des douanes, etc. Les concessions faites aux fonctionnaires présentent même de grands avantages car les essais de culture qu'ils font, peuvent guider ensuite les colons libres. Il est clair en effet que par la force même des choses, un fonctionnaire ne pourra s'adonner à son exploitation d'une façon exclusive, il devra donc se contenter d'une étendue moindre que celle du colon libre et il n'aura alors pour retirer le plus de profit de sa terre qu'à se livrer à la culture intensive et aux essais de cultures riches (thé, café, tabac, canne à sucre, etc.).

Cette délibération du Conseil colonial nous a semblé intéressante à rapporter, elle nous donne sur les concessions en Indo-Chine des renseignements intéressants. C'est ainsi que nous remarquons l'étendue considérable de certaines concessions ; il est question à différentes reprises de concessions de 2,500 hectares, et de 5,000 hectares dans l'arrondissement de Cantho. La tendance actuelle est d'ailleurs d'accorder de grandes concessions, et nous en expliquerons les motifs dans un instant. Les aliénations de terres domaniales ne sont faites en pratique qu'aux Français et aux indigènes (1) ; mais rien dans les textes ne défend de les faire aux étrangers ; aussi dans cette éventualité un journal colonial *L'Avenir du Tonkin* dans un numéro du mois d'avril 1897 demandait ins-

(1) Il a été fait aux indigènes un grand nombre de concessions de moins de 20 et de 10 hectares. De 1882 à 1886 il a été ainsi concédé aux indigènes près de 10,000 hectares.

tamment d'interdire toute concession aux étrangers et notamment aux Chinois. Ceux-ci, en effet, actifs et industriels, sont nombreux en Indo-Chine malgré les taxes de séjour dont ils sont frappés, et il y aurait un réel danger à leur accorder des concessions. Mais nous pensons qu'il est inutile d'insérer dans un texte cette prohibition formelle, car nous avons vu déjà que c'est le Conseil colonial lui-même qui statue sur les concessions de quelque importance. Les terrains concédés ou vendus sont cultivés en rizières, ou en plantations de cannes à sucre, poivriers, caféiers, etc. : 4,000 hectares ont été concédés récemment pour la culture du jute.

On peut se demander s'il existe actuellement beaucoup de terres vacantes en Cochinchine. L'affirmative n'est pas douteuse, et voici les chiffres qui nous sont fournis dans une statistique officielle de 1888 :

Superficie totale de la Cochinchine.....		5.980.000 ^h	»
si l'on déduit le domaine public et le territoire occupé			
par les terrains bâtis, soit.....		348.803 ^h	28
Il reste.....		5.631.196 ^h	72
qui se divisent ainsi :			
A) Superficie cultivée.	{	Plantes alimentaires.....	838.887 ^h 69
		Cultures industrielles.....	105.344 ^h 55
		Jardins maraichers.....	51.699 ^h 42
Total.....		995.939 ^h	66
B) Terrains non cultivés.	{	Bois et forêts.....	865.350 ^h »
		Broussailles.....	800.375 ^h 55
		Terrains marécageux et incultes...	2.968.884 ^h 73
		Salines....	654 ^h 78
Total.....		4.635.265 ^h	06

Quel est maintenant la part du domaine privé de la colonie dans ce chiffre ? Le domaine comprend :

1° Toutes les terres incultes et notamment la plaine des joncs dont la superficie dépasse celle de plusieurs départements français ;

2° Les terres abandonnées par les rebelles lors de l'occupation française (arrêtés des 3 et 7 mars 1863) ;

3° Les lais et relais de la mer, les dunes du rivage ;

4° Les forêts dont une très faible partie appartient seulement aux particuliers. En un mot, la superficie des terres domaniales n'est pas inférieure à 4 millions 1/2 d'hectares. Il importe de cultiver et d'exploiter ces terrains, et la population indigène ne saurait constituer un obstacle à cette mise en valeur du sol.

La densité de cette population n'est en effet que de 27,5 habitants par kilomètre carré alors qu'en France elle est de 74. Dans certaines régions, la population est même extrêmement clairsemée. On peut citer à titre d'exemple l'arrondissement de Long-Xuyen qui renferme 75,000 habitants sur une étendue de 30,000 hectares, celui de Bac-Lien qui a 52,000 habitants répartis sur 800,000 hectares, et l'île de Phu-Quoc qui contient plus de 60,000 hectares de terres arables et dont la population ne dépasse pas un millier d'habitants. Le domaine de la colonie n'est pas encore délimité ; mais nous avons signalé les précautions prises pour éviter de léser les droits des indigènes et des détenteurs du sol. Nous pensons qu'il sera utile en terminant notre étude sur la législation des concessions en Cochinchine de dire un mot du procédé d'exploitation que doit employer le colon. Celui-ci, en effet, a tout avantage à s'associer avec l'Annamite et grâce à cette association, le problème de la main d'œuvre si difficile et si délicat aux colonies se trouve résolu. L'Annamite est très attaché à la terre ; mais il ne possède aucun capital. Aussi l'Européen a-t-il intérêt à solliciter de grandes concessions sur lesquelles il installe un certain

nombre d'indigènes. Il leur fait les avances nécessaires pour acheter les outils, les instruments aratoires, les bêtes de trait, il les dirige, leur enseigne les meilleurs procédés de culture, et en retour les Annamites fournissent leur travail. On peut ainsi soit affermer les terres aux indigènes, et alors on ne touche le fermage que deux années après le défrichement, soit recourir au système du métayage qui a donné d'excellents résultats au Tonkin. De cette manière, tout en ne négligeant pas la culture du riz, on peut entreprendre les cultures riches, et actuellement il y a en Cochinchine plus de 2,000 hectares cultivés en coton. Le procédé d'exploitation que nous venons d'indiquer nécessite de grandes concessions. C'est ainsi qu'en 1888, on accorda dans l'arrondissement de Soctrang une concession de 20,000 hectares ; mais cette superficie est exceptionnelle, et en général les terres concédées ne dépassent pas l'étendue de 3,000 hectares par lot. Comment devons-nous apprécier les modes d'aliénation des terres domaniales en Cochinchine ? Nous croyons que le système des ventes usité pour les terres ayant une certaine valeur est excellent et avantageux pour les finances locales. Quant aux concessions à titre gratuit, il est regrettable de laisser le Conseil colonial statuer suivant le caprice du moment, et il y aurait lieu dans l'intérêt de la colonisation de les réglementer par voie de décret.

Il serait utile aussi de se préoccuper de l'exploitation rationnelle des forêts. Actuellement, pour abattre les bois, il faut se munir d'un permis de coupe.

SECTION IV

DES MODES D'ALIÉNATION DE TERRES DOMANIALES AU TONKIN.

Le traité du 6 juin 1884 qui a établi le protectorat français sur l'Annam a placé le Tonkin sous le contrôle direct du gouvernement français. La superficie du Tonkin est d'environ 120,000 kilomètres carrés, elle égale par conséquent celle de 17 départements français. Son territoire se divise en deux régions : l'une montagneuse et encore peu connue est habitée par les Muongs, l'autre en Delta a la forme d'un triangle dont le sommet serait à Phu-Doan au nord-ouest d'Hanoï, et dont la base comprendrait le littoral d'Haïphong à la frontière d'Annam. La population totale du Tonkin peut être évaluée à 12 millions d'habitants dont 10 pour le Delta seul.

Bien que dans le Delta, la plupart des terres soient aux mains des Annamites, il reste cependant environ 300,000 hectares de terrains disponibles situés le long de la Rivière Noire et de la Rivière Claire, et il importe d'en tirer parti car les régions septentrionales et occidentales sont encore peu sûres. Le Tonkin étant placé sous le protectorat français, il en résulte que la législation domaniale relative à l'octroi des concessions n'est autre que la législation annamite modifiée il est vrai par des conventions particulières passées entre l'administration du protectorat d'une part et le roi d'Annam de l'autre. L'article 13 du traité de protectorat du 6 juin 1884 est ainsi conçu : « Les citoyens ou protégés français pourront *dans toute l'étendue du Tonkin*, acquérir des biens meubles et immeubles et en dis-

poser. » En Annam, au contraire, on ne reconnaissait ce droit aux sujets français qu'à l'intérieur des ports ouverts. Peu après, une décision en date du 24 décembre 1884 prescrivit de faire l'inventaire des biens du domaine; il est vrai qu'il s'agissait surtout de reconnaître les immeubles affectés aux services publics. Un arrêté du 5 juin 1886 réserve les droits de propriété du protectorat sur les terrains domaniaux de la presqu'île de Do-Son. Nous voyons dans cet arrêté qu'on doit louer ces terrains pour une période de vingt années, et que la location doit avoir lieu par voie d'adjudication publique. Il y eut ensuite entre l'Administration du protectorat et le gouvernement annamite un échange de conventions au sujet de l'aliénation des terres domaniales. Dans le *Journal Officiel* de l'Indo-Chine lors de la promulgation de l'arrêté du 5 septembre 1888 dont nous parlerons dans un instant, nous lisons qu'aux termes des conventions en vigueur l'Administration ne peut accorder directement de concessions que pour une superficie maxima de 100 hectares. Toutes les demandes portant sur une étendue supérieure devaient faire l'objet d'une entente entre le protectorat et le Gouvernement annamite. C'est en vertu de ces conventions qu'ont été pris le 13 janvier 1886 par le général de Courey, le 19 août 1886 par M. Paul Bert, les 7 juillet et 5 septembre 1888 divers arrêtés relatifs aux ventes et aux concessions de terres au Tonkin. En règle générale, les terrains urbains étaient vendus aux enchères publiques d'après un cahier des charges-type. (Circulaire du 3 mars 1888). Le 3 octobre 1888, une ordonnance royale érigea en concessions françaises les territoires des villes de Hanoï, Haïphong et Tourane (cette dernière en Annam). Cette cession de territoire faite par le gouvernement annamite aurait dû conformément à la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 être sanctionnée par une loi. Cette ratification législative a été omise, mais

il n'en résulte pas que la cession soit nulle, et le gouvernement français devenu propriétaire des territoires des villes d'Hanoï et d'Haïphong a pu réglementer seul les aliénations de terrains domaniaux à l'intérieur de ces territoires. Dans un arrêté en date du 23 février 1889, nous voyons que la vente des terrains est décidée par le gouverneur général. L'acquéreur devient propriétaire par le seul fait de la vente ; mais la propriété ne se fixe irrévocablement sur sa tête qu'après l'accomplissement des obligations qui lui sont imposées par le cahier des charges. Comme on le voit, l'acquéreur était propriétaire sous condition résolutoire. A cette même date du 3 octobre 1888, une deuxième ordonnance royale proclama le droit pour les Français d'être propriétaires dans les ports ouverts de l'Annam et sur tout le territoire du Tonkin d'après les règles fixées par le gouverneur général auquel le roi délégua ses pouvoirs sur ce point. De là dérive le droit pour le gouverneur général de faire des règlements sur les aliénations de terres au Tonkin, et le texte actuel en vigueur est l'arrêté du 18 décembre 1896 relatif à l'aliénation des terrains urbains. En ce qui concerne les terrains ruraux, le texte est l'arrêté du 18 août 1896.

Pour les terrains urbains c'est-à-dire ceux qui sont situés dans les villes ou dans les centres de population, la règle est la vente, mais cette vente n'a plus lieu exclusivement aux enchères publiques, et l'aliénation à titre onéreux de gré à gré est autorisée. Aux termes de l'arrêté de 1896, on doit faire dans chaque centre de population du Tonkin le lotissement des terrains à bâtir. Ce lotissement est affiché, et l'on indique en même temps le prix de chaque lot. Les ventes de gré à gré entraînent pour l'acquéreur l'obligation de construire dans un certain délai en se conformant aux conditions d'un cahier des charges type. Les terrains ruraux sont aliénés par voie de concession

gratuite. L'arrêté du 5 septembre 1888 les réglementa pour la première fois. Primitivement, ces concessions devaient avoir une étendue maxima de 100 hectares ; mais en 1893 on supprima cette limitation. Le concessionnaire s'engageait à peine de déchéance à mettre les terres en culture dans un délai de cinq ans, et pendant cette période son titre étant purement provisoire, il ne pouvait ni aliéner ni céder ses droits. Aux termes d'un arrêté du 11 mai 1891, à l'expiration de ce délai de cinq ans, le tiers au moins de la concession devait être mis en valeur. On réservait formellement les droits de l'État sur les produits du sous-sol, et une redevance d'un franc par hectare était exigée à l'expiration du délai d'un an. Les demandes en concession étaient entourées de toute la publicité désirable : on les affichait, et on les insérait dans les journaux afin de permettre aux opposants de se faire connaître dans un délai de 3 mois.

On posait aussi la règle que toute personne ayant cultivé même sans titre un terrain compris dans le périmètre d'une concession avait droit à une indemnité fixée par le résident supérieur.

Le texte actuel du 18 août 1896 abroge tous les actes antérieurs de 1888, 1891 et 1893. Il ne prévoit toujours que la concession aux Français seuls. Aux termes de cet arrêté de 1896, les terres domaniales au Tonkin sont divisées en deux catégories. La première comprend les terrains dont le lotissement a pu être opéré et dont la délimitation a été effectuée. La seconde renferme les autres terrains. L'intérêt de cette distinction consiste dans la manière dont se fait la mise en possession. Celle-ci est immédiate pour les terrains de la première catégorie ; pour les autres, le Résident doit se livrer à une enquête afin d'établir le caractère domanial des terres demandées. Il en détermine la surface et les limites, et procède aux mesures de publi-

citée destinées à annoncer la demande de concession. Les opposants ont en effet, un délai d'un mois pour se faire connaître. L'autorisation de s'établir sur les terrains demandés est accordée ensuite après l'accomplissement de toutes ces formalités.

Les concessions ont un caractère provisoire, et elles ne deviennent définitives qu'au fur et à mesure de la mise en exploitation. Si à l'expiration d'un délai de 5 ans, toutes les terres de la concession ne sont pas exploitées, les parties non cultivées font retour au domaine de l'État. C'est une Commission spéciale qui vérifie la mise en culture des terrains concédés. Le gouverneur général accorde le titre de propriété définitif sur le vu d'un plan du terrain fourni par le concessionnaire. Ce dernier doit payer une redevance d'un franc par hectare. Il s'engage à respecter les tombeaux et les pagodes se trouvant sur sa concession, et à payer une indemnité à tous ceux cultivant depuis 2 ans au moins un terrain englobé dans les terres concédées. L'administration se réserve le droit de reprendre les parties de terrains non encore concédés à titre définitif qui lui seraient nécessaires pour des travaux d'utilité publique moyennant une indemnité pour les constructions ou cultures se trouvant sur ces terrains. En cas de décès du concessionnaire pendant la période provisoire, ses héritiers lui sont substitués de plein droit, mais en cas d'absence ils doivent se faire représenter dans l'année par un mandataire spécial. Si ces héritiers sont associés, tous doivent être Français.

Une Commission a été constituée au commencement de l'année 1898 afin d'étudier les modifications à apporter au régime des concessions. Dans le projet arrêté par cette Commission, c'est toujours le système de la concession qui reste en vigueur pour l'aliénation des terrains ruraux.

On indique seulement d'une façon plus précise les terres qui peuvent faire l'objet d'une concession. Ce sont :

- 1° Les terrains n'ayant jamais été cultivés ;
- 2° Ceux non cultivés et abandonnés depuis plus de 3 ans ;
- 3° Les terrains non cultivés et abandonnés depuis moins de 3 ans, à l'exception de ceux que les villages déclareront formellement vouloir se réserver.

Les terres ainsi réservées par les villages devront être mises en culture ou en pacage dans le délai d'un an à compter du jour de la déclaration de réserve, faute de quoi elles seront attribuées au concessionnaire qui en avait fait la demande.

4° Enfin les terrains boisés à l'exception des lots déclarés forêts domaniales.

Quant aux terrains dont la concession ne peut être accordée, ce sont :

Les terrains cultivés, les Còng-diên et les Còng-thô même incultes, c'est-à-dire les biens communaux dont les revenus sont affectés aux dépenses des services publics.

Nous avons exposé les règles sur l'aliénation des terres domaniales au Tonkin, en faveur des Français. On s'est préoccupé aussi des concessions à faire aux indigènes et aux asiatiques étrangers, et c'est l'arrêté du 5 juillet 1888 qui est en vigueur en pareil cas. Le but de ce dernier arrêté a été de restreindre autant que possible l'agglomération des indigènes dans le Delta, et de les déterminer à s'établir dans les régions moins peuplées du Nord et de l'Ouest du Tonkin. Malheureusement, ces régions excentriques ne sont pas encore assez sûres pour que l'arrêté de 1888 ait pu donner tous les résultats qu'on en attendait. Ajoutons cependant qu'il en a été fait une application dans la province de Lang-Son en 1890, et que des concessionnaires français ont donné des terres aux indigènes en les

soumettant aux prescriptions de l'arrêté de 1888. D'après ce texte, les concessions sont de 5 hectares au plus, et leur mise en valeur doit être effectuée dans le délai d'un an, sinon elles font retour au domaine par simple décision administrative.

On se préoccupe aujourd'hui pour hâter la mise en valeur du Tonkin de déterminer les dépendances du domaine. On a vu en effet que lorsqu'un lot domanial était délimité, la mise en possession du colon était immédiate.

C'est ainsi qu'une circulaire du gouverneur général en date du 6 juillet 1896 invite les commandants de territoires et les chefs de province du Tonkin à recueillir les renseignements nécessaires pour constituer un tableau aussi exact que possible du domaine de l'État, et à envoyer régulièrement des statistiques à ce sujet. Ce recensement s'effectue actuellement, et le *Journal Officiel* de l'Indo-Chine vient de commencer la publication des renseignements demandés. C'était là une mesure qui s'imposait d'ailleurs, car on ignorait complètement l'étendue des biens domaniaux au Tonkin, et ce n'était qu'approximativement qu'on pouvait évaluer l'étendue à concéder dans le Delta à 300,000 hectares. En 1885, le général de Courcy évaluait même cette superficie concessible à 400,000 hectares.

On conseille au colon qui vient s'établir au Tonkin de créer des rizières, et de pratiquer le métayage avec les Annamites. Il se procure ainsi la main d'œuvre qui lui est nécessaire, et comme les rizières sont d'un rapport immédiat, le colon rentre assez rapidement dans ses avances. C'est cette obligation de recourir au métayage qui a fait supprimer la limitation de 100 hectares, et actuellement les concessions du Tonkin portent sur des étendues considérables variant de 5,000 à 15,000 hectares. Le système pratiqué par l'un de ces concessionnaires, M. Thomé à la

Croix-Cuvelier à 40 kilomètres de Phu-Lang-Thuong est assez curieux, et mérite de nous arrêter un instant.

Ce concessionnaire s'est attaché à fixer sur ses terres une population annamite à laquelle il a fourni les semences et les matériaux agricoles nécessaires. Il lui a demandé en retour des journées de travail pour des essais de cultures riches. En 1893, la concession de M. Thomé d'une étendue de 5,000 hectares comprenait 4 villages renfermant 65 familles, en 1896, il y avait sur cette concession 22 villages et 400 familles. Ces indigènes se considèrent comme les serviteurs du concessionnaire, et ils ne se sont nullement choqués de ce régime auquel des siècles de féodalité les ont habitués (1). Bien plus, ils sont d'autant plus attachés au concessionnaire qu'ils se sentent protégés par lui, et qu'ils ne sont plus à la merci de leurs mandarins.

Ce système de protectorat agricole a tenté un grand nombre de colons, et il tend à se généraliser au Tonkin. Nous croyons qu'il serait utile de le réglementer afin d'éviter qu'il ne dégénère en instrument d'oppression à l'égard des Annamites ; mais il ne faudrait pas non plus supprimer un procédé d'exploitation qui a donné d'excellents résultats. (Note des agriculteurs du Tonkin du 8 mars 1897. Conférence de M. Ulysse Pyla à la Société de géographie le 4 février 1897. Notice de MM. Chesnay et Boissadam 1897 etc.)

Il y a actuellement au Tonkin environ 85 Français à la tête d'exploitations agricoles. Ceux-ci sont aidés particulièrement par l'Administration : ils peuvent trouver dans les postes militaires des denrées alimentaires, et on met des soldats à leur disposition.

(1) Voir dans le journal *Le Temps* du 1^{er} avril 1896 « Le tour d'Asie », par M. Monnier.

SECTION V

DES MODES D'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN ANNAM ET AU
CAMBODGE.

Nous avons groupé ces deux pays parce que la colonisation française y a été nulle jusqu'en 1897, et elle ne fait que commencer à l'heure actuelle.

ROYAUME D'ANNAM.

L'Annam a été placé sous le protectorat français en 1884 ; mais ce protectorat est resté purement politique jusqu'en 1897. On ne saurait trop critiquer ce système ; au lieu d'une unité d'administration comme en Tunisie, on se trouvait en présence de deux autorités, celle française et celle indigène qui fonctionnaient isolément, et au lieu d'une action commune combinée en vue des intérêts français, on avait deux actions divergentes et souvent contraires (1).

Le traité de protectorat du 6 juin 1884 avait permis aux Français d'acquérir des terrains dans les ports ouverts (Quin-Nhon, Tourane et Xuanday) et de les posséder conformément à la loi française. Mais en dehors de ces trois villes, les Français ne pouvaient posséder d'immeubles que dans les conditions de la législation annamite. Or, nous savons que dans cette législation, le roi est le propriétaire

(1) Voir la *Quinzaine coloniale* du 10 octobre 1897.

de tout le sol, et que les détenteurs n'ont qu'un droit précaire. C'était dire par conséquent que les Français possesseurs de terres étaient à la discrétion absolue des mandarins et de la cour de Hué. Une ordonnance du 3 octobre 1888 céda en toute propriété au gouvernement français la ville de Tourane, et on laissa à l'administration française le soin de fixer le périmètre de cette ville. Des concessions de terres furent accordées dans l'intérieur de ce périmètre par le gouverneur général. L'ordonnance du 27 septembre 1897 rendue exécutoire par ce dernier vient d'autoriser les Français à acquérir des terres dans tout le royaume d'Annam en se conformant aux règles que déterminera l'Administration française. Nous pouvons donc dire que la colonisation va commencer dans ce pays. Actuellement, il y a plus de 60,000 hectares de terres concédées, elles se trouvent aux environs de Tourane et sont cultivées en café et en thé ; désormais c'est le territoire de l'Annam tout entier qui vient de nous être ouvert.

ROYAUME DU CAMBODGE.

Le premier traité de protectorat qui est du 11 août 1863 avait simplement permis aux sujets français de posséder des terres au Cambodge moyennant une autorisation délivrée par un grand mandarin. Comme le fait remarquer M. Rousseau, il était difficile de tirer de ce texte pour nous ou nos agents le principe d'un droit d'immixtion dans le régime domanial du Cambodge. Toutes les terres, en effet, étaient inaliénables, et le roi en avait seul la propriété. Toutefois, et sous l'influence des agents du protectorat une ordonnance royale du 15 janvier 1877 autorisa la location des biens domaniaux. Le second traité

de protectorat du 17 juin 1884 alla plus loin, et par son article 9 il fit cesser l'inaliénabilité du sol du royaume. L'arrêté du 28 octobre 1884 rendu en exécution de cet article déclara le territoire du Cambodge jusqu'alors propriété de la couronne *propriété* de l'État. Après avoir constitué ainsi le domaine de l'État, il décida qu'il pourrait être aliéné par voie de concession gratuite ou à titre onéreux. On suivait dans ce dernier cas les règles prescrites par l'arrêté du 22 août 1882 relatif à la Cochinchine. Ces aliénations devaient être inscrites par le Résident sur un registre à souche, et elles pouvaient être révoquées pour cause de mauvaise exploitation tant qu'elles n'étaient pas devenues définitives. La concession en effet, ne le devenait qu'après le paiement pendant 4 années de suite de l'impôt foncier. Il faut croire que cet arrêté d'octobre 1884 ne fut pas appliqué, car à la date du 27 juin 1887 intervint une convention relative à l'aliénation au profit des Européens et assimilés des terres du domaine cambodgien. Ces terres sont divisées en deux catégories. La première comprend les terrains urbains situés dans le périmètre de la ville de Pnom-Penh. Ces terrains sont vendus aux enchères publiques, et l'acquéreur doit s'engager à y édifier des constructions. La seconde catégorie se compose des terrains ruraux et incultes. On les aliène soit à titre onéreux à raison de 10 francs par hectare, soit à titre gratuit et alors le concessionnaire doit s'engager à les défricher dans un délai de 10 années. Une ordonnance royale était nécessaire pour approuver ces concessions. Il faut croire qu'elles étaient refusées ou que ces conditions ne tentaient pas les colons, car à la fin de l'année 1897 c'est-à-dire après 33 ans d'occupation, la colonie française au Cambodge ne dépassait pas cent personnes dont deux seulement s'occupaient de culture. L'ordonnance rendue le 11 juillet 1897 va, nous l'espérons, modifier

cette situation. Désormais des concessions en pleine propriété sont possibles et la propriété privée va pouvoir se constituer.

SECTION VI

CONCLUSION.

Nous avons ainsi terminé tout ce qui est relatif à l'aliénation des terres domaniales en Indo-Chine, et nous savons maintenant que l'Administration française a la haute main en cette matière. Nous pensons qu'il serait désirable de fondre en un seul texte toutes les dispositions que nous venons d'étudier. On pourrait y poser la règle de l'aliénation à titre onéreux à l'intérieur des centres de population, et continuer le système de la concession gratuite pour les terres incultes. De plus, il serait bon puisque c'est le régime des grandes concessions et du protectorat agricole qui prévaut à l'heure actuelle, d'obliger les concessionnaires à exécuter certains travaux d'utilité publique et notamment des voies de communication. Mais nous ne croyons pas qu'il soit utile de recourir à la formation de Compagnies privilégiées de colonisation. M. Rousseau et M. Grodet se prononcent dans leurs rapports d'une façon très nette contre la constitution de ces Compagnies en Indo-Chine.

CHAPITRE IV

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE.

La Nouvelle-Calédonie découverte par Cook en 1774 fut explorée par des missionnaires français en 1843 ; la prise de possession effective n'eut lieu cependant que le 24 septembre 1853. Notre nouvelle colonie fut d'abord considérée comme une dépendance des établissements français en Océanie ; mais dès 1863 elle en fut détachée, et elle eut une administration propre. La superficie de cette île est de près de deux millions d'hectares ; une chaîne montagneuse la parcourt du nord au sud. La population de la Nouvelle-Calédonie peut être évaluée à 50,000 habitants dont 30,000 Canaques, et 11,000 individus représentant l'élément pénal. Le climat de cette colonie est très sain, le colon européen peut s'y livrer sans danger à la culture de la terre. Aussi la Nouvelle-Calédonie réunissant les avantages des pays tempérés et des contrées tropicales, se prête-t-elle admirablement à la petite colonisation. La question de l'appropriation des terres est donc des plus importantes dans cette île, puisqu'on peut la regarder presque comme une colonie de peuplement.

Ce chapitre comprendra deux sections. Dans la première nous examinerons la question du Domaine, et dans la seconde, nous passerons en revue les différents procédés d'aliénation des terres domaniales qui ont été successive-

ment usités depuis 1855. Cette étude sera divisée en trois périodes :

1^o De 1855 à 1875 période de tâtonnements et des grandes concessions ;

— 2^o De 1875 à 1895 où la confusion des textes est extrême ;

3^o Depuis 1895 où la colonisation agricole se développe.

SECTION PREMIÈRE

DE LA QUESTION DU DOMAINE.

La déclaration du 20 janvier 1855 que nous citons *in extenso* un peu plus loin, était très nette ; l'État en vertu de cette déclaration était propriétaire de l'île entière ; c'était lui seul qui accordait les concessions de terres domaniales. En 1862, la situation commença à se modifier, et l'arrêté du 5 octobre 1862 en réservant au profit de la colonie les bois et les mines créa ainsi un domaine colonial sans toutefois le nommer. De plus, à partir de cette époque, le produit des aliénations de terres domaniales fut incorporé au budget local, et jusqu'en 1887 l'État ne fit aucune observation à ce sujet. L'arrêté de 1862 resta en vigueur jusqu'en 1876, car celui du 11 septembre 1875 ne fut promulgué que le 10 février 1876. Dans ce dernier texte, nous voyons la colonie faire un pas de plus : on y parle du domaine colonial, et le domaine de l'État cesse d'être mentionné. L'arrêté du 11 mai 1880 fait de même, et s'il y est question du domaine de l'État, ce domaine ne comprend plus que les immeubles affectés à

un service public. Des dépêches ministérielles approuvèrent cet arrêté, et l'État parut consentir à l'abandon de tous ses droits au profit de la colonie. Jusqu'ici, il n'y avait pas eu de difficultés entre cette dernière et l'État, celui-ci ayant laissé faire et n'ayant pas protesté contre les empiètements dont il avait été l'objet. Mais un conflit ne tarda pas à s'élever ; il fut amené par deux causes :

1° La constitution du domaine pénitentiaire. Dès 1881, l'État revendique nettement le domaine néo calédonien, et par le décret du 16 août 1884 il affirme de la façon la plus précise son droit de propriété ;

2° L'insertion au budget de l'État des recettes provenant des aliénations des terres domaniales. En 1887, l'État fit figurer ainsi à son budget une prévision de recettes de 200,000 francs. Ce chiffre fut réduit à 100,000 en 1889 et à 10,000 les années suivantes, à cause des réclamations pressantes de la colonie.

Il n'est peut-être pas inutile de résumer ici les principaux arguments qui furent présentés de part et d'autre à l'occasion de ce conflit.

La colonie affirmait d'abord, que la prise de possession du sol de la Nouvelle-Calédonie par le contre-amiral Despointes le 24 septembre 1853 n'avait donné à l'État que la souveraineté territoriale de l'île et nullement la propriété des terres. D'après elle, même en admettant que l'État soit devenu propriétaire de l'île, il aurait abandonné son domaine au profit de la colonie, car il avait laissé l'administration locale percevoir les produits domaniaux, et par le décret organique du 12 décembre 1874 il avait reconnu l'existence du domaine colonial. Le principe, ajoutait-on, tel qu'il a été posé dans l'article 3 de l'ordonnance du 17 août 1825, c'est que le territoire de toutes les colonies est constitué en domaine colonial, or ce principe appliqué aux Antilles, à la Réunion, au Sénégal, à l'Inde, étendu à

L'Indo-Chine par le décret du 10 janvier 1863 doit pour les mêmes raisons être appliqué à la Nouvelle-Calédonie qu'il n'y a aucun motif de mettre en dehors du droit commun colonial. De même que les autres colonies, elle supporte, en effet, les charges de son administration intérieure, et c'est, comme on le sait, en compensation de ces charges que la propriété du domaine a été concédée. La colonie faisait remarquer de plus que tous les arrêtés locaux par lesquels elle disposait des terres incultes avaient été approuvés par des dépêches ministérielles. L'une de ces dépêches notamment en commentant le décret organique de 1874 engageait le gouverneur à ne pas perdre de vue que les terres vacantes appartenaient à la colonie, et que par suite il fallait pour les aliéner l'intervention du Directeur de l'intérieur.

A son tour, pour faire valoir son droit de propriété, l'État argumentait :

1^o De la déclaration de prise de possession faite le 24 septembre 1853. A la colonie soutenant que cette déclaration n'avait pu lui faire acquérir que la souveraineté territoriale et non la propriété, il répondait que si en principe les deux choses doivent être distinguées, elles se confondent cependant dans un certain nombre de cas. C'est ce qui a lieu particulièrement lorsque le sol n'a pas encore fait l'objet d'une appropriation (1) ;

2^o En second lieu, l'État ajoutait qu'il s'était comporté de tout temps comme un véritable propriétaire, et qu'il avait accordé directement un grand nombre de concessions d'une superficie considérable. Il argumentait en outre :

a) De la décision ministérielle du 8 octobre 1871 qui avait affecté au service pénitentiaire les établissements de Canala, de Bourail et de l'île de Nou.

(1) Bluntschli, traduction Lardy.

b) De la dépêche ministérielle du 19 février 1881 relative à la délimitation du domaine pénitentiaire renfermant une phrase ainsi conçue « le territoire de la Nouvelle-Calédonie n'est pas encore la propriété exclusive du domaine local. »

c) Du décret du 16 août 1884, qui fixe l'étendue du domaine pénitentiaire à 110.000 hectares.

d) D'une lettre du sous-secrétaire d'État au gouverneur en date du 25 octobre 1887 dans laquelle il était dit : « Vous pouvez accorder *par délégation au nom de l'État* un certain nombre de lots à des colons agriculteurs.

3° En dernier lieu, l'État faisait remarquer à la colonie qu'elle ne pouvait pas invoquer la prescription. La prescription de 10 ans ne pouvait s'appliquer, car elle suppose la bonne foi, et la mauvaise foi de la colonie était évidente après la déclaration de 1855. Il en était de même de la prescription de 30 ans, la possession de la colonie n'ayant pas cessé d'être équivoque.

La situation comme on le voit était assez délicate, et la question du domaine avait donné lieu à une polémique très vive. Il fallait la résoudre, et dans ce but un certain nombre de projets de décrets furent préparés.

Il y eut en 1890 le projet de la Commission du régime pénitentiaire, en 1891 un deuxième projet de cette même Commission, et celui du gouverneur Pardon ; en 1892 un projet de l'Administration centrale, en 1893 un autre du gouverneur Laffon, et enfin en 1894 deux projets présentés par l'Administration centrale. Tous ces projets, fort différents les uns des autres, n'aboutirent pas ; il est donc inutile d'en indiquer les principales dispositions. Au commencement de l'année 1897, une Commission fut instituée pour étudier le régime domanial des colonies, et elle prépara un projet qui devint le décret du 10 avril 1897. Ce décret tranche la question du Domaine en Nouvelle-Calédonie en

faveur de l'État. Toutefois à titre transactionnel, on abandonne au budget local une certaine portion des produits domaniaux. C'est à raison de ce caractère que le décret du 10 avril 1897 nous semble bien conçu. Les droits de l'État n'étaient pas douteux à notre avis ; mais ils n'ont pas toujours été affirmés avec netteté et précision. Par suite, si les prétentions de la colonie ne sont pas justifiées en droit, elles le sont cependant dans une certaine mesure, en fait.

On ne peut donc qu'approuver les dispositions du décret de 1897 qui, tout en affirmant la propriété de l'État, abandonne à la colonie dans la proportion fixée par le législateur les recettes domaniales en les affectant à des dépenses obligatoires de colonisation. Ce décret de 1897 a soulevé en Nouvelle-Calédonie de vives protestations ainsi qu'on pourra s'en convaincre en lisant les numéros du mois de juin 1897 d'un journal local intitulé *La France Australe*. Au même moment, un mouvement très vif contre le système de la transportation pénale se manifestait dans la colonie. Aussi afin d'apaiser dans une certaine mesure les colons libres, on rendit le décret du 6 octobre 1897 qui prononce la désaffectation de 42,919 hectares à distraire des réserves pénitentiaires. Le but de ce décret est de faciliter l'œuvre de la colonisation libre en mettant à sa disposition des terres situées à proximité de la mer. Il ne reste donc plus actuellement que 68,081 hectares formant le domaine pénitentiaire, et même le rapport précédant le décret d'octobre 1897 laisse entrevoir la suppression de la transportation dans un avenir plus ou moins rapproché.

Quelle est à l'heure actuelle l'importance des terres domaniales à affecter à la colonisation libre ? Voici quelle était dans un rapport rédigé en 1883 par M. Gaubarou la statistique de l'île :

Superficie de la Nouvelle-Calédonie et de ses dépendances.	2.402.493 ^h						
Terres occupées....	<table> <tr> <td>a) Terres concédées en 1883....</td><td>235.777^h</td></tr> <tr> <td>b) Réserves pénitentiaires.....</td><td>42.760</td></tr> <tr> <td>c) Réserves indigènes</td><td>346.434</td></tr> </table>	a) Terres concédées en 1883....	235.777 ^h	b) Réserves pénitentiaires.....	42.760	c) Réserves indigènes	346.434
a) Terres concédées en 1883....	235.777 ^h						
b) Réserves pénitentiaires.....	42.760						
c) Réserves indigènes	346.434						
TOTAL.....	594.971 ^h						
Terres inutilisables.....	962.933						
Forêts et bois.....	440.400						
Mines concédées.....	4.800						
Terres disponibles pour la colonisation	<table> <tr> <td>a) Terres à cultures disponibles .</td><td>7.071^h</td></tr> <tr> <td>b) Terres à pâturages disponibles.</td><td>208.426</td></tr> <tr> <td>c) Forêts propres à la culture..</td><td>17.500</td></tr> </table>	a) Terres à cultures disponibles .	7.071 ^h	b) Terres à pâturages disponibles.	208.426	c) Forêts propres à la culture..	17.500
a) Terres à cultures disponibles .	7.071 ^h						
b) Terres à pâturages disponibles.	208.426						
c) Forêts propres à la culture..	17.500						
TOTAL.....	232.997 ^h						

Ce dernier chiffre n'avait guère varié en 1897, et d'après les articles de la France-Australe, il n'y avait alors comme terres disponibles et pouvant servir à la colonisation que 203,000 hectares environ. Avec les 42,919 hectares distraits du domaine pénitentiaire cela donne un total de 247,919 hectares.

Comme on le voit, les terres domaniales ne sont pas très considérables en Nouvelle-Calédonie, et elles ne permettent guère l'introduction dans l'île que de 4,000 colons au plus. Aussi s'est-on préoccupé d'augmenter la superficie des terres domaniales en réduisant le domaine pénitentiaire et les réserves Canaques.

Dès le début de l'occupation le gouvernement français a pris soin d'assurer aux Canaques la libre possession des terres qu'ils détenaient, et dans la décision du 20 janvier 1855 il se réserve seul le droit d'acquérir les biens des indigènes. On ne saurait qu'approuver cette disposition inspirée par un motif de protection, et à notre avis le droit de l'État d'acquérir les propriétés des naturels doit rester purement théorique bien qu'il puisse paraître regrettable de laisser ainsi en dehors de la colonisation libre des terres

fertiles qui produiraient bien plus aux mains des colons européens. Nous croyons que tout ce qu'il est possible de faire en cette matière, c'est en cas de diminution importante du nombre des membres d'une tribu indigène de reprendre une certaine fraction des terres appartenant à cette tribu. Mais sous cette réserve, nous croyons qu'il sera sage de proscrire tout procédé de cantonnement ou d'échange avec les Canaques. Actuellement la procédure à suivre pour le cantonnement des indigènes se trouve déterminée par un arrêté du 23 novembre 1897.

A l'origine, des Commissions de délimitation parcouraient l'île et recherchaient les terres susceptibles d'être affectées à la colonisation libre. Le gouverneur ratifiait ensuite leurs décisions. Ces Commissions ne s'inquiétaient nullement des coutumes des Canaques, elles ne tenaient pas un compte suffisant des superstitions attachées à certains lieux « tabou », aux sépultures des ancêtres, et de plus aucune compensation n'était allouée aux possesseurs primitifs. Mais d'assez bonne heure, l'Administration locale a pris soin de laisser à tout indigène la propriété d'au moins 3 hectares de terres. C'est donc à tort que la presse a critiqué des échanges intervenus à la suite de conventions passées en 1896 avec les Canaques et en particulier avec les chefs des tribus de Ina, Sėti et Poindimé.

Il résulte, en effet, du rapport d'un inspecteur des colonies envoyé sur les lieux que 330 indigènes ont reçu à la suite de ces conventions 4,662 hectares c'est-à-dire une superficie supérieure à la proportion de 3 hectares allouée par tête de Canaque. De plus, il a été constaté que les terres ainsi cédées à l'État ne contenaient pas la quantité de caféiers et de cocotiers dont on avait parlé, et qu'en tout cas une indemnité pécuniaire suffisante avait été accordée aux indigènes. Ceux-ci n'ont donc pas été spo-

liés comme on s'est plu à le raconter ; mais nous persistons à croire qu'il serait pour le moment plus politique de la part de l'Administration de ne pas user de son droit de traiter avec les Canaques, et de laisser à ces derniers la libre jouissance de leurs propriétés.

Sans recourir à la dépossession des indigènes, on peut en effet dès aujourd'hui mettre des terres à la disposition de 4,000 colons environ. Le jour où ces 4,000 colons seront introduits dans la colonie, il sera temps d'examiner s'il y a lieu de favoriser l'émigration, et s'il ne conviendrait pas alors de recourir au domaine pénitentiaire pour se procurer les terrains dont on aura besoin.

SECTION II

ALIÉNATION DES TERRES.

Après la prise de possession qui eut lieu en 1853 le premier acte sur le domaine est la déclaration du gouverneur du 20 janvier 1855. A raison de leur importance, nous citons en entier les dispositions qu'elle contient et qui sont relatives à l'état de la propriété et aux conditions de l'aliénation des terres en Nouvelle-Calédonie.

« Considérant qu'il est de principe que lorsqu'une puissance maritime se rend souveraine d'une terre non encore
 « occupée par une nation civilisée et possédée seulement
 « par des tribus sauvages, cette prise de possession annule
 « tous les contrats antérieurs faits par les particuliers avec
 « les naturels du pays ; qu'en conséquence les chefs et les
 « indigènes de la Nouvelle-Calédonie et de ses dépendances

« n'ont jamais eu ni ne peuvent avoir le droit de disposer
« de tout ou partie du sol occupé par eux en commun ou
« comme propriété particulière soit par la vente, échange,
« don volontaire ou mode de transmission quelconque en
« faveur d'individus qui ne font pas partie de leur tribu ou
« ne sont pas aborigènes du dit territoire.

« Ordonne :

« Conformément aux instructions qui lui ont été données
« au nom de S. M. l'Empereur par son ministre secrétaire
« d'État du département de la marine et des colonies de ne
« reconnaître d'autres titres à la propriété du sol de la
« Nouvelle-Calédonie et dépendances que ceux qui émane-
« ront du gouvernement de S. M. par l'intermédiaire de son
« représentant dans ces îles, déclare nuls et non valides les
« contrats qui peuvent avoir été faits avec les chefs et les
« indigènes, tous les achats ou prétendus achats, dons ou
« transmissions à quelque titre que ce soit et les défend à
« l'avenir.

« Le gouvernement se réserve exclusivement le droit
« d'acheter les terres occupées par les indigènes et la pro-
« priété comme biens domaniaux de toutes les terres non
« occupées ainsi que les forêts qu'elles renferment. Lui seul
« pourra en faire la concession aux colons qui viendront
« s'établir dans ces îles soit par ventes, cessions gratuites
« ou tout autre mode et à des conditions qui seront ultérieu-
« rement fixées.

« Considérant d'un autre côté qu'après avoir établi au
« commencement de l'occupation les droits de la souverai-
« neté conformément aux principes du droit international,
« l'intention du gouvernement de S. M. est de traiter d'une
« manière équitable les colons sérieux et entreprenants qui
« antérieurement à la prise de possession ont fondé dans
« les îles de la Nouvelle Calédonie et leurs dépendances des
« établissements permanents, une Commission sera nom-

« mée pour examiner les titres qu'ils peuvent avoir à la
 « possession de la partie du sol qu'ils occupent et ont mise
 « en culture, et une concession provisoire pourra leur être
 « faite sur ce sol à titre gratuit par le gouverneur jusqu'à
 « ce qu'un titre de propriété en règle leur soit conféré par
 « le Ministre de la Marine. Dans les concessions qui seront
 « ainsi faites, on ne comprendra jamais aucun cap ou pro-
 « montoire, baie ou île ni aucune partie du territoire qui
 « puisse être un jour nécessaire à la défense du pays ou
 « choisie comme emplacement pour fonder une ville. »

Cette déclaration du 20 janvier 1855 que nous venons de citer renferme un certain nombre de principes qu'il était intéressant de relever. On y proclame en premier lieu la règle que toute terre inhabitée ou possédée seulement par des peuplades sauvages appartient de droit au premier occupant. Comme le fait-remarquer M. Rambaud (1) « les nations policées se sont toujours soumises à ce principe, et n'ont jamais tenté d'y adresser la moindre objection. C'est en vertu de ce droit que les Anglais se sont établis en Amérique, en Australie et ailleurs, les Espagnols au Mexique, en Amérique contrale et méridionale, les Portugais au Brésil, les Hollandais aux îles de la Sonde, les Français au Canada, aux Antilles, à Madagascar, etc. On voit qu'il en est de même en Nouvelle-Calédonie, la France nation civilisée acquiert par le fait de l'occupation la souveraineté de l'île. Mais la déclaration de 1855 ne se borne pas à proclamer la souveraineté de la France, elle fait de l'île entière une propriété domaniale. C'est pourquoi on interdit aux indigènes de disposer de quelque manière que ce soit du sol qu'ils possèdent, et par voie de conséquence on pose la règle qu'il n'y aura d'autres titres de propriété que ceux qui émaneront du gouvernement français,

(1) Rambaud, *La France coloniale*, 7^e édition, p. 371.

Avec un principe aussi net qui rendait l'État français propriétaire de l'île entière, et qui constituait le domaine en y faisant rentrer les terres désertes, les forêts et les terrains possédés par les indigènes, les règles sur l'aliénation des terres auraient dû être extrêmement simples. Nous verrons cependant la législation sur la matière s'obscurcir de plus en plus. Le premier texte sur l'aliénation des terrains domaniaux est l'arrêté du 10 avril 1855 qui réglemente la vente aux enchères. Les concessions à titre gratuit ne sont, en effet, autorisées qu'à titre exceptionnel. La mise à prix des adjudications était fixée à 20 francs l'are pour les lots urbains et à 20 francs par hectare pour les lots ruraux. Ceux-ci ne pouvaient dépasser une superficie de 100 hectares. On admettait les étrangers aux adjudications ; mais on écartait les fonctionnaires. Enfin les bois, les mines et les houillères pouvant se trouver dans les terrains aliénés étaient expressément réservés au profit du Domaine.

Les concessionnaires de terrains urbains étaient tenus de construire une maison dans un délai de cinq ans. Quant aux lots ruraux, ils devaient à l'expiration de ce délai avoir été défrichés sur la moitié de leur superficie, ou bien renfermer une tête de bétail par hectare. Sinon la déchéance était prononcée. L'arrêté de 1855 permettait aussi l'affermage des lots ruraux moyennant une redevance de 1 fr. 50 par hectare. Notons enfin que le service du cadastre était organisé, et que toutes les concessions devaient être exactement délimitées. Remarquons de plus que ces concessions ne pouvaient avoir lieu que dans un certain rayon autour des établissements français.

L'arrêté du 1^{er} juin 1857 porta la superficie des lots ruraux à 300 hectares et abaissa la mise à prix à 10 francs par hectare. On adoucit les obligations imposées aux concessionnaires en n'exigeant plus que le défrichement du

dixième du terrain à l'expiration des cinq années. Cet arrêté créa un nouveau procédé d'aliénation : la concession à titre onéreux obligeant le bénéficiaire à payer à l'État une rente annuelle et perpétuelle de 1 fr. 50 par hectare. Cette rente n'était rachetable que lorsque tout le terrain était mis en valeur. Puis fut rendu l'arrêté du 1^{er} octobre 1859 qui divise les terres domaniales en deux catégories :

- 1^o Les terrains communaux ;
- 2^o Les terrains situés en dehors des communes.

Les terrains communaux se subdivisent en sections urbaines et rurales. Le principe reste toujours la vente aux enchères, toutefois on concède gratuitement des lots qui n'ont fait l'objet d'aucune enchère. Pour devenir acquéreur, il suffit de résider dans la colonie. La concession moyennant une rente perpétuelle disparaît ; elle est remplacée par une concession faite par arrêté du gouverneur (1) ou par décret d'après un cahier des charges spécial. On oblige toujours les concessionnaires à construire ou à défricher, mais le délai de 5 ans est abaissé à 18 mois. Quant aux terrains situés en dehors des communes, ils ne peuvent être concédés que par arrêté du gouverneur ou par décret du chef de l'État.

L'arrêté du 5 octobre 1862 comme les précédents réglemente l'aliénation des terres domaniales. Mais il présente une innovation : il réserve *au profit de la colonie* les bois, les mines et les eaux. On assiste donc à la constitution d'un domaine colonial comprenant en réalité les bois et les mines. (Nous laissons les eaux en dehors car elles avaient été rangées parmi les dépendances du domaine public par l'arrêté du 1^{er} octobre 1859). Dans l'arrêté de 1862, les modes d'aliénation des terres domaniales sont :

(1) Le gouverneur ne pouvait concéder que des lots inférieurs à 500 hectares.

- 1° La vente à prix fixe ;
- 2° La vente aux enchères publiques ;
- 3° Les concessions gratuites ;

4° Les ventes ou locations de gré à gré. La colonie est divisée en périmètres de colonisation : le quart de ces périmètres est subdivisé en lots de 5 à 30 hectares qui sont vendus à un prix fixe minimum de 10 francs par hectare. Les concessions gratuites ne sont accordées qu'aux militaires et marins congédiés, aux fonctionnaires et officiers retraités, aux immigrants venus dans la colonie sans engagements. Les ventes aux enchères publiques ont lieu deux fois par an à des époques fixées par le gouverneur. Les lots ainsi vendus ont une superficie maxima de 500 hectares, et le prix doit être payé un quart comptant, un quart dans les six mois, et le reste dans l'année. Les ventes et les locations de gré à gré s'effectuent pour les terrains situés hors des périmètres de colonisation, elles font l'objet de conventions spéciales. Un arrêté du gouverneur Guillaïn en date du 8 janvier 1864 créa un phalanstère, une concession de terres fut faite à 20 immigrants qui devaient travailler en commun. Cette curieuse tentative ne réussit pas.

Les arrêtés postérieurs des 1^{er} mars, 14 mai et 12 septembre 1870 n'apportèrent que des modifications de détail peu importantes, et précisèrent les formalités à observer. L'arrêté du 26 janvier 1871 est plus intéressant à citer, car dans le but de hâter la colonisation, il autorise l'occupation des terrains dont le plan n'est pas encore levé. Le permis d'occupation qui constituait une promesse de vente obligeait le bénéficiaire à payer une redevance de 1 franc par hectare. L'arrêté du 9 février 1871 vint ensuite fixer l'étendue des concessions de terres à faire aux officiers, sous-officiers, militaires et marins congédiés. Cette étendue varie suivant le grade, et suivant que les concessionnaires

sont mariés ou célibataires. La concession faite à titre provisoire ne devient définitive qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans.

Le procédé de la location avec promesse de vente se généralisant de plus en plus fit l'objet de trois arrêtés en date des 9 mars, 8 juin et 3 novembre 1871. Ils ont eu pour but de fixer l'époque à laquelle l'impôt foncier était dû.

L'arrêté du 2 mai 1872 décide qu'à chaque arrivée d'immigrants, le domaine tiendra préparés des lots de 10 hectares en moyenne pour être loués avec promesse de vente. Cette vente devait être faite à l'expiration d'un délai de 3 années. L'arrêté du 27 juin 1872 divise les terrains domaniaux en deux catégories :

- 1° Ceux dont la topographie n'est pas encore entreprise et qui sont soumis au régime des permis d'occupation ;
- 2° Ceux dont la topographie est commencée, et qui peuvent être aliénés de 3 façons :

Par location aux immigrants avec promesse de vente ;

Par concession gratuite aux fonctionnaires retraités et aux militaires congédiés ;

Par vente aux enchères publiques.

Des concessions gratuites d'une étendue de 3 hectares en moyenne furent faites en outre à des Alsaciens-Lorrains.

L'arrêté du 21 juillet 1873 compléta ensuite celui du 2 mai 1872. Il permet d'accorder aux immigrants des instruments aratoires et des vivres. Il autorise de plus la création de centres de colonisation à proximité des groupes de concessionnaires. Ceux-ci ont le droit d'élire des commissaires chargés de délibérer sur toutes les questions les concernant.

Nous avons ainsi terminé tout ce qui est relatif à l'étude de la première période se terminant en 1875. Elle est caractérisée par les grandes concessions qui furent faites :

en 1858 (Décret du 16 février 1858) 40,000 hectares furent accordés à MM. Byrne et Brown, 4,000 hectares furent concédés à M. Paddon, 4,000 à M. Joubert, 2,000 à M. Cheval (décret du 28 novembre 1861) en 1870 : 6,000 hectares à M. Menier. En 1872, on concéda 25,000 hectares à la Compagnie foncière de Calédonie, etc. MM. Byrne et Brown en particulier s'engageaient à introduire mille immigrants dans la colonie et à donner à chacun d'eux 20 hectares de terres. Toutes ces entreprises échouèrent à l'exception de celles de M. Joubert et Paddon qui se livrèrent tout spécialement à l'élevage du bétail.

Des lots de moindre étendue furent vendus à des immigrants venus de France ou de l'île de la Réunion ; mais la concession à titre gratuit portant sur de petites superficies reste exceptionnelle. Cette première époque s'arrêtant en 1874 est une période de tâtonnements, l'œuvre de la colonisation y est nulle.

B) — Nous arrivons maintenant à l'étude de la deuxième période qui commence avec l'arrêté du 11 septembre 1875. On a vu que jusqu'à cette époque les arrêtés sur l'aliénation des terres domaniales étaient extrêmement nombreux ; aussi dès 1874 le gouverneur de la colonie avait-il ordonné la codification de ces arrêtés. Ils furent abrogés par celui du 11 septembre 1875 qui les remplaça, et qui apporta un changement radical à la constitution du domaine en Nouvelle-Calédonie. Le domaine de l'État disparaît en effet : il n'y a plus en dehors du domaine communal que le domaine public et le domaine colonial. Laissant de côté le domaine public, nous voyons que le domaine colonial comprend :

1° Tous les biens qui en France sont dévolus à l'État par le Code civil, c'est-à-dire les biens vacants et sans maîtres ;

2° Tous les biens et droits provenant de l'occupation de

la Nouvelle-Calédonie et déterminés par la déclaration du 20 janvier 1855. L'arrêté de 1875 contient comme on le voit des dispositions extrêmement importantes, puisqu'il supprime d'un trait de plume tout le domaine de l'État. On est donc surpris de constater que ni le gouverneur, ni le directeur de l'Intérieur dans leurs rapports et leurs lettres au Ministre, ne font mention de ces dispositions. Il est clair qu'ils n'en ont pas senti la gravité. D'ailleurs, le Ministre tout en approuvant les dispositions de cet arrêté, se borna à répondre qu'il conviendrait d'ajouter au domaine public et au domaine colonial le domaine de l'État qui devrait comprendre tous les immeubles affectés à un service public rétribué sur les fonds de l'État.

Voici comment dans cet arrêté de 1875 devait se faire l'aliénation des biens domaniaux :

- 1^o Par voie de vente aux enchères ;
- 2^o Par vente de gré à gré ;
- 3^o Par voie de concession gratuite ;
- 4^o Par échange.

Préalablement à toute aliénation, un géomètre devait procéder à une triple opération : la reconnaissance du terrain à aliéner, le lever de ce terrain, et sa délimitation. On reproduit, d'ailleurs, dans l'arrêté de 1875 toutes les anciennes dispositions sur le cadastre, l'impôt foncier et l'obligation pour les acquéreurs d'abandonner à la colonie sans indemnité les terrains nécessaires aux travaux d'utilité publique. La vente aux enchères publiques a lieu sur un cahier des charges approuvé, et sur une mise à prix fixée par le gouverneur en Conseil.

La vente de gré à gré est exceptionnelle : elle ne peut avoir lieu qu'en cas d'indivision, d'enclave ou de possession de bonne foi. Il y a d'abord une estimation préalable, et le prix doit être payé par quarts. Les concessions se font soit gratuitement, soit à titre onéreux, moyennant le

paiement d'une rente annuelle et perpétuelle variant de 3 à 5 fr. par hectare, rachetable d'ailleurs. Ceux qui avaient acquis à titre onéreux devenaient immédiatement propriétaires, ils pouvaient aliéner ou hypothéquer leurs lots. Il n'en était pas de même des concessionnaires à titre gratuit. Ceux-ci ne devenaient propriétaires définitifs qu'après l'exécution des conditions qui leur étaient imposées. L'arrêté de 1875 présente l'avantage de codifier les dispositions relatives à l'aliénation des terres domaniales, mais il manque encore de clarté sur bien des points.

On peut adresser la même critique à l'arrêté suivant du 11 mai 1880. Ce dernier commence par ranger dans le domaine national : le domaine public, le domaine de l'État et le domaine colonial. Il eût été plus correct de diviser le domaine en domaine public d'une part, et en domaine privé de l'autre. Quant au domaine colonial, nous ne voyons pas pourquoi on le fait figurer dans le domaine national. On sait qu'en France les départements et les communes ont un domaine propre ; mais il n'est venu à personne l'idée de le ranger dans le domaine de l'État. Dans cet arrêté de 1880 le domaine de l'État comprend « les bâtiments et terrains qui ne peuvent être acquis, aliénés ou échangés que sur une autorisation du gouvernement métropolitain lorsque leur valeur excède 10,000 fr. »

Cette définition est comme on le voit loin d'être précise. En réalité, le domaine de l'État n'existait pas, et l'article 4 de l'arrêté de 1880 rangeait dans le domaine de la colonie :

1° Les biens dévolus en France à l'État d'après les dispositions du Code civil ;

2° Les biens provenant de l'occupation de la Nouvelle-Calédonie et déterminés par l'arrêté du 20 janvier 1855 ;

3° Les biens séquestrés ;

4° Les bois et forêts ;

5° Les mines et les minières.

Les îles, îlots et les grandes masses de bois, c'est-à-dire celles occupant une superficie supérieure à cinq hectares sont exceptées de la vente des biens de la colonie. Ces dépendances du domaine colonial peuvent être affermées pour une durée de 9 années. Les baux ont lieu aux enchères publiques en règle générale. Par exception, ils peuvent être consentis de gré à gré pour des surfaces inférieures à 20 hectares.

Les procédés d'aliénation sont :

1° La vente aux enchères publiques ;

2° La vente de gré à gré ;

3° L'échange ;

4° La concession soit à titre gratuit soit à titre onéreux.

Préalablement à toute aliénation les géomètres doivent reconnaître et délimiter les terrains. La vente aux enchères a lieu d'après un cahier des charges approuvé par le gouverneur en Conseil privé. La vente de gré à gré conserve son caractère exceptionnel, elle n'est usitée qu'en cas d'enclave, d'indivision ou de possession de bonne foi. Les concessions à titre onéreux se font moyennant un prix fixe de 24 francs par hectare payable en douze annuités. En cas de non paiement des termes échus, le concessionnaire est déclaré déchu. Quant aux concessions à titre gratuit elles ne sont faites qu'à certaines catégories de personnes. Ces catégories sont les suivantes :

1° Les immigrants. Ils ont droit quelle que soit leur nationalité à 3 hectares de terres dès leur arrivée dans la colonie. Ils sont tenus de résider sur leur terrain et de le mettre en valeur dans un délai de cinq ans. Le titre définitif de propriété est délivré à l'expiration de ce délai ;

2° Les officiers et les fonctionnaires, les marins et les soldats. Les concessions leur sont accordées aux mêmes conditions qu'aux immigrants ;

3° Les immigrants et les orphelins. Ils reçoivent au mo-

ment de leur mariage ou de leur majorité une concession gratuite de 3 hectares de terres ;

4° Les enfants nés dans la colonie de parents habitant en dehors de la commune de Nouméa. On donne 3 hectares de terres à chacun d'eux.

Lors de leur majorité ou de leur mariage, ils sont tenus de les exploiter, et la propriété ne devient définitive qu'après un délai de cinq ans. Peu après le gouverneur Pallu de la Barrière vint par une circulaire en date du 27 février 1883 compléter les dispositions relatives aux concessions faites aux sous-officiers ayant terminé leur service. On leur donnait 20 hectares de terres, plus des rations de vivres et des primes en argent. En retour, le concessionnaire était obligé de résider sur sa concession et de la défricher pendant cinq ans. Voulant hâter le plus possible le développement de la colonisation libre, M. Pallu de la Barrière nomma une Commission chargée d'étudier cette question. Cette Commission proposa de limiter l'étendue des lots concédés à 24 hectares, dont 4 de terres à cultures et 20 de terres à pâturages. On devait donner pendant 6 mois des vivres aux colons et leur faire des avances en argent, avances qui seraient garanties par une hypothèque. Ce projet ne fut pas adopté, mais l'arrêté du 27 mai 1884 vint cependant faciliter la mise en concession des immigrants. En vertu de cet arrêté, on accordait à chacun d'eux le passage gratuit de Nouméa au lieu de la concession, des rations de vivres, un lot de terres de 24 hectares et des outils aratoires. La propriété du lot concédé ne devenait définitive qu'à l'expiration d'un délai de 4 ans, et le concessionnaire était tenu de mettre la terre en valeur et de construire une maison d'habitation.

L'arrêté de 1884 n'ayant pas été approuvé par le département des Colonies, on appliqua l'arrêté de 1880 ; mais en exigeant des concessionnaires la nationalité française.

En ce qui concerne les permis d'occupation sur les terrains domaniaux, ils furent réglementés par l'arrêté du 22 avril 1886 qui les soumit au paiement d'une redevance de 1 fr. 50 par hectare. Jusqu'en 1884, les aliénations de terre ont été consenties par des arrêtés du gouverneur approuvés par le Ministre. Actuellement l'article 40 du décret du 3 avril 1885 donne au Conseil général le droit de statuer en matière domaniale.

C) — La période actuelle commence en 1894. Elle se considère par le développement de la colonisation agricole dans l'île, et les progrès de la culture du café. Jusque là, on n'avait vu dans la Nouvelle-Calédonie qu'un pays de mines et d'élevage, et en matière agricole, on avait laissé les particuliers agir à leur guise sans direction aucune, ce qui fait que des capitaux avaient été gaspillés en pure perte. En 1894 au contraire, on reconnut que la culture du café convenait admirablement au climat calédonien, et c'est ainsi que la colonisation agricole jusqu'alors arrêtée reprit un nouveau développement.

Le système qui fut d'abord employé pour donner des terres aux colons fut celui de la location avec promesse de vente. Le bail se faisait pour une durée de 9 années moyennant un prix annuel de 6 francs par hectare pour les terres à café, de 1 fr. 50 pour les autres. La vente était consentie à raison de 100 francs l'hectare pour les premières et 25 francs pour les autres. Cette réglementation avait un caractère provisoire, et le système de la location avait été adopté en attendant que la question du domaine fut tranchée. Le gouverneur de la colonie demandait alors que les immigrants fussent choisis parmi les cultivateurs de profession, ayant des ressources disponibles suffisantes. M. le Ministre Chautemps fit savoir qu'il approuvait la prudence de ces dispositions, et il se déclara tout disposé « à assurer le succès de la colonisation libre,

familiale, qui lui paraissait appelée à faire la prospérité de la Nouvelle-Calédonie ». On voit donc qu'une ère nouvelle pour la colonisation va commencer. Avant 1875, en effet, on ne s'était préoccupé que de la grande colonisation, et de 1875 à 1895 on n'avait presque rien fait pour l'exploitation agricole de la colonie.

Ce fut d'abord l'arrêté du 10 juillet 1895 qui réglementa la mise en concession des immigrants. Ces concessions sont accordées aux immigrants de toute nationalité venant s'établir en Nouvelle-Calédonie pour s'y livrer à la culture et possédant les ressources suffisantes évaluées à 5,000 francs. L'étendue des lots doit varier suivant la qualité du terrain ; mais elle ne doit jamais être inférieure à 10 hectares dont cinq propres à la culture du café. Les concessionnaires sont tenus de résider sur leur lot et de le mettre en valeur dans un délai de cinq ans à l'expiration duquel ils reçoivent le titre définitif de propriété si la moitié de la surface réservée à la culture du café est plantée.

Cet arrêté de 1895 est très bien compris. Au régime des ventes et des locations en vigueur auparavant, il substitue le système de la concession gratuite, mais en exigeant des concessionnaires la justification d'un capital de 5,000 fr. jugé indispensable. C'est là une disposition très sage, les plantations de caféiers exigeant plusieurs années avant d'être en plein rapport. Ajoutons que l'arrêté de 1895 permet aux officiers et aux fonctionnaires d'obtenir une concession cinq ans avant l'époque de leur admission à la retraite. Les immigrants jouissent de plus d'un certain nombre d'avantages tel que le transport gratuit de Marseille à Nouméa. L'arrêté du 19 novembre 1895 permet d'accorder des concessions dans les mêmes conditions aux enfants nés dans la colonie et aux militaires congédiés.

Le mouvement d'immigration et de colonisation agricole

s'accroissant de plus en plus, il devint bientôt nécessaire de réglementer d'une façon précise le régime domanial. Ce fut l'objet du décret du 10 avril 1897. Ce décret a pour but de rappeler les droits de l'État sur les terres libres et sans maître, et de les maintenir d'une manière ferme. Dans son préambule, il déclare que la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie au nom de la France le 20 janvier 1855 a créé au profit de l'État sur le sol de cette colonie un droit fondamental et souverain. « Il importe donc peu, ajoute-t-il, que la contradiction apparente de certains textes ait pu paraître constituer à la colonie des titres contre ce droit. » Toutefois, ce décret attribue au budget local pour une période de 70 années et à titre de subvention la portion des produits domaniaux excédant le montant des recettes inscrites sous le même titre au budget de l'État. Ces recettes ainsi attribuées à la colonie et dans la limite fixée par le législateur sont affectées obligatoirement à des dépenses de colonisation. Le plan d'ensemble des travaux à effectuer est dressé par le Gouverneur, et délibéré par le Conseil général de la colonie. La règle est que les travaux domaniaux doivent être aliénés par voie d'adjudication publique sans que les lots puissent dépasser une étendue de 500 hectares. Toutefois des concessions gratuites de 25 hectares au plus peuvent être accordées par le gouverneur. De plus des concessions sans aucune condition d'étendue peuvent être faites aux Compagnies et aux particuliers se changeant de travaux d'intérêt colonial.

Ces concessions ne deviennent définitives que par un décret en Conseil d'État. En exécution de l'article 7 de ce décret de 1897, le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie vient de prendre à la date du 2 avril 1898 un arrêté relatif aux conditions des concessions à accorder aux immigrants. En voici les principales conditions : Des concessions de terres à titre gratuit peuvent être accordées par arrêté du

gouverneur aux immigrants justifiant des ressources suffisantes et venant s'établir dans la colonie pour y entreprendre des exploitations agricoles. L'étendue de chacune de ces concessions variable suivant les accidents et la qualité du terrain ne sera jamais inférieure à 10 hectares, ni supérieure à 23, et elles seront choisies par les immigrants parmi les disponibles dans les centres créés, ou tirés au sort entre les candidats si plusieurs sollicitent la même.

Il est délivré au concessionnaire au moment de son installation un titre provisoire ; celui-ci sera transformé en titre définitif au bout de cinq ans, et seulement si le colon a planté en caféiers ou autres plantes de longue durée (caoutchouc, vanille, etc.) la moitié de la surface susceptible de les recevoir. Le délai peut-être réduit à trois ans si les caféiers ou autres plantes de longue durée occupent les deux tiers de la surface où ils peuvent croître. L'immigrant qui dispose du minimum du capital exigé (5,000 fr.) peut obtenir dans le centre de colonisation libre où il est établi une concession à titre onéreux contiguë à celle qu'il a reçue gratuitement, soit par vente directe, soit par location avec promesse de vente. Les prix de vente ou de location sont déterminés par arrêté du gouverneur pris en Conseil privé. Un capital supérieur au minimum exigé peut donner lieu à l'obtention d'un nombre de concessions à titre onéreux proportionnel au montant de ce capital, sans que toutefois la surface totale de ces concessions et de celle qui est gratuite puisse dépasser cent hectares. Le concessionnaire est tenu de mettre son terrain en valeur et de l'habiter ; il ne peut s'absenter pendant plus de six mois sans aviser l'Administration et se faire suppléer par un gérant libre.

Les officiers ou fonctionnaires en service dans la colonie, cinq ans au plus avant l'époque à laquelle ils ont

droit à leur admission à la retraite, les employés civils ou militaires auxquels la loi de finances du 28 décembre 1893 a dénié tout droit à une pension de retraite, les jeunes gens nés dans la colonie et âgés d'au moins 21 ans ou ayant rempli les obligations du service militaire, les sous-officiers et les soldats qui prennent leur congé dans la colonie, les employés européens amenés par les immigrants ou appelés par eux dans la colonie peuvent obtenir sous la réserve des mêmes obligations les mêmes avantages que ceux accordés aux immigrants. La plupart de ces dispositions nous sont connues, et elles ne sont que la reproduction des anciens arrêtés qui sont d'ailleurs abrogés.

Le projet d'arrêté soumis primitivement au département des colonies renfermait des dispositions relatives aux compensations pécuniaires à donner au colon dépossédé. On les a supprimées avec raison dans le texte définitif en faisant remarquer que la déchéance pouvant être attaquée devant le Conseil du contentieux administratif, il fallait laisser à l'Administration toute liberté pour transiger à l'amiable. L'arrêté du 2 avril 1898 est donc à l'heure actuelle le texte en vigueur sur les aliénations de terres domaniales en Nouvelle-Calédonie.

Il faut espérer que maintenant la mise en valeur et l'exploitation agricole de notre belle possession du Pacifique vont prendre un nouvel essor, et les résultats obtenus depuis ces dernières années sont déjà des plus satisfaisants. Aujourd'hui un mouvement d'émigration commence à se dessiner vers cette colonie, le service de la colonisation du Ministère des Colonies aidé par deux sociétés privées : l'Union coloniale française et l'Union agricole calédonienne a fait rédiger des notices destinées à l'usage des émigrants.

Dans un discours prononcé à l'ouverture de la session

du Conseil général le 22 juillet 1897 M. le gouverneur Feillet exposait qu'en deux années il avait été créé en Nouvelle-Calédonie 339 propriétés agricoles, 135 colons originaires de la colonie sont devenus concessionnaires. 600 individus formant 204 familles sont venus de l'extérieur. Sur ces 204 familles, il n'y en a que 17 qui n'ont pas pris de terres. Le gouverneur se propose pour hâter la colonisation (1) de partir de l'embouchure des vallées et de remonter successivement vers les montagnes. Les dépenses de colonisation prévues pour l'année 1898 se montent à 180,000 francs, dont 90,000 francs environ à affecter à la création de centres.

De juin 1895 à janvier 1898. il est venu en Nouvelle-Calédonie 195 familles d'émigrants français. Des concessions gratuites ont été faites en outre à 17 Américains réunis en une petite colonie dénommée « La Fayette » et située sur la rive gauche du Diahot au nord de l'île, à 30 militaires congédiés et à 10 fonctionnaires sur le point de prendre leur retraite. Actuellement il y a en Nouvelle-Calédonie 227 colons.

Voici comment ce chiffre se décompose :

Émigrants concessionnaires.....	123
Émigrants acheteurs de propriétés.....	27
Émigrants américains.....	17
Émigrants exerçant des professions diverses.....	16
Émigrants faisant leur service militaire.....	2
Fonctionnaires retraités.....	10
Soldats congédiés.....	30

Dans les dépendances de la Nouvelle-Calédonie, se trouve l'archipel des Nouvelles-Hébrides qui a une superficie

(1) Discours à la Société de géographie commerciale le 19 décembre 1896.

totale de 1,467,000 hectares. Ces îles depuis 1886 sont placées sous le condominium anglo-français, et c'est une commission navale mixte qui a pour but de tenir en respect les naturels des îles. Le ministère des colonies accorde le passage gratuit aux émigrants justifiant d'un capital minimum de 4,000 francs. Une Société privée, la Société française des Nouvelles-Hébrides se charge de l'installation de ces émigrants, et leur accorde gratuitement un lot d'une étendue de 18 à 25 hectares. Cette société possède, en effet, toutes les terres cultivables de l'archipel. Le concessionnaire s'oblige à résider à peine de déchéance, il ne devient propriétaire définitif qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans et seulement si la moitié de la concession est mise en valeur. Il n'existe pas de règles sur l'aliénation des terres dans les autres dépendances de la Nouvelle-Calédonie. Les Européens y sont d'ailleurs peu nombreux, et ils se livrent uniquement au commerce.

CHAPITRE V

COLONIES D'AFRIQUE.

Les possessions françaises d'Afrique que nous allons étudier maintenant, sont toutes des colonies d'exploitation. Il suit de là que la question de l'appropriation des terres ne présente pas pour ces colonies la même importance que pour l'Algérie ou la Nouvelle-Calédonie qui sont de véritables colonies de peuplement. Ce serait, toutefois, une erreur que de croire que cette question est dénuée de toute espèce d'intérêt dans nos possessions africaines.

Il en a été ainsi jusqu'ici, il est vrai ; mais actuellement ces colonies ne sont plus de simples comptoirs commerciaux, et bientôt on ne se contentera plus d'en exporter les richesses naturelles, on voudra les produire ou en hâter la production, et il faudra alors créer des plantations, aménager les forêts, faire œuvre d'agriculteur en un mot. A ce moment, la question de l'appropriation des terres se posera, et elle aura la même importance que dans les colonies de peuplement. Ce qui nous a déterminé à grouper dans cette étude nos possessions d'Afrique, c'est d'abord leur caractère commun de colonies d'exploitation sortant à peine de la phase commerciale pour entrer dans la phase agricole. C'est ensuite le régime commun de la propriété foncière, régime d'une simplicité extrême, et dont on pourrait tirer le parti le plus avantageux dans l'intérêt de la colonisation.

Dans nos possessions d'Afrique où la population est loin d'être en rapport avec la superficie du territoire, les espaces déserts ou incultes ne manquent pas et la brousse s'étend à perte de vue. La propriété privée du noir, si toutefois elle existe, ne s'exerce guère que sur la case et le terrain qui l'environne. En dehors des villages, la terre n'est à personne. De plus, à l'intérieur de ces villages le noir peut n'être pas propriétaire. Au Sénégal (et il en est de même au Dahomey et au Congo), c'est le souverain ou le chef de la tribu qui possède tout le sol, et ceux qui le cultivent n'ont qu'un droit purement précaire. De cette situation découlent deux conséquences :

1^o Dans nos colonies d'Afrique, les terres incultes qui n'ont jamais été occupées sont la propriété de l'État ;

2^o Quand l'État français administre directement un territoire autrefois occupé par un chef indigène, il succède à tous les droits de ce chef, et il devient seul propriétaire du sol. En théorie, il n'a pas à tenir compte des droits plus ou moins vagues que les indigènes prétendent avoir sur la terre, mais l'équité l'oblige : soit à constituer au profit des noirs la propriété privée en leur concédant en toute propriété les terres qu'ils occupent, soit à leur abandonner à titre de réserves domaniales les espaces qu'ils occupent effectivement. Si au lieu d'administrer directement ce territoire, l'État s'est contenté, comme c'est le cas dans l'hinterland de la plupart de nos possessions, de traiter avec les chefs indigènes qu'on se borne à placer sous notre protectorat, ces chefs conservent en principe tous leurs droits et ils restent propriétaires du sol occupé par leurs sujets.

Dans ces pays protégés ou placés dans notre sphère d'influence, l'Européen qui désire acquérir des terres doit traiter avec le souverain indigène, et faire ratifier par l'autorité française la convention intervenue.

Ce régime du protectorat très répandu dans nos possessions africaines où il présente des avantages politiques considérables, n'est cependant pas de nature à faciliter l'appropriation des terres par les Européens, bien que dans les traités conclus, les chefs indigènes aient promis d'autoriser les Français à acheter des terres. Il est clair, en effet, que les colons préféreront traiter avec le gouvernement français plutôt qu'avec des souverains indigènes. Mais ces protectorats africains ne sont pas destinés à durer indéfiniment, et l'action du gouvernement français se fera sentir de plus en plus jusqu'au moment où l'annexion pure et simple aura lieu.

En attendant, les principes appliqués actuellement en ce qui touche les aliénations de terres domaniales manquent de netteté et de précision et ils prêtent à la critique. Non seulement, on ne s'est pas préoccupé de rechercher la composition des dépendances du domaine privé, mais encore on a étendu abusivement à ces colonies les dispositions de l'ordonnance de 1825 et l'on a considéré les terres domaniales comme appartenant à la colonie, et non à l'État. De plus, on n'a pas déterminé quels étaient les droits des indigènes sur le sol, et au Sénégal, en particulier, on leur a permis de traiter librement avec les Européens ; ce qui a donné lieu à une foule de difficultés. Au Congo, une doctrine plus sage a prévalu, et l'on a fait examiner de puis 1864 par l'Administration les contrats consentis par les noirs en faveur des Européens.

SECTION PREMIÈRE

LE SÉNÉGAL

La Sénégambie française s'étend le long de l'Océan Atlantique, du cap Blanc au golfe de Bénin.

Elle comprend 4 régions :

1^o La région d'Arguin au nord habitée par les Maures, et qui n'est qu'un prolongement du Sahara dont elle présente tous les caractères ;

2^o Le Sénégal proprement dit arrosé par les fleuves du Sénégal, du Saloum et de la Gambie où l'on trouve les caractères de la région saharienne et de la région des forêts (1) ;

3^o La Guinée française dénommée autrefois Rivières du Sud et qui en 1890 comprenait nos établissements de la côte d'Ivoire et du Bénin ;

4^o Le Soudan situé à l'est du Sénégal et au-delà de la rivière Falémé.

En 1891 la Guinée et le Soudan ont été érigés en deux gouvernements distincts, de telle sorte qu'aujourd'hui le Sénégal proprement dit se compose de deux régions l'une au nord de la Gambie anglaise qui forme une enclave dans notre possession, l'autre au sud ou région de la Casamance reliée à la première par la Haute-Gambie. La superficie des régions sénégaleses habitées par les peuplades sédentaires est de 14 millions d'hectares, soit le quart de la France environ. L'étendue des contrées habitées par les

(1) Rougier, *Précis de législation coloniale*.

Maures nomades triplerait ce chiffre. Les principales races indigènes qui habitent le Sénégal sont d'abord les Maures au nombre de 80,000 environ.

Il y a ensuite les populations sédentaires qui comprennent les Peuhls, les Toucouleurs métis de noirs et de Peuhls au nombre de 200,000 environ, les Ouolofs ou nègres (400,000), les Mandigues, les Bambaras, les Serrières, etc. La population européenne est de 7,000 personnes y compris la garnison et les fonctionnaires.

A) — Régime de la propriété foncière.

Il n'est peut-être pas inutile d'indiquer maintenant quel est le régime de la propriété foncière au Sénégal. En principe, on ne doit considérer l'indigène sénégalais que comme un détenteur à titre précaire, les droits de souveraineté et de propriété étant confondus dans la personne du chef (brack ou damel). Nul ne pouvait avant l'occupation française posséder la terre que s'il y était autorisé par le chef et moyennant une redevance en bestiaux ou en récoltes. Il y avait là comme on le voit une certaine analogie avec notre régime féodal. Mais au XIX^e siècle, la théorie musulmane que la terre s'acquiert par la mise en culture ou vivification se développa dans les régions du Saloum et du Fouta, et c'est ainsi que l'on vit apparaître la notion de la propriété privée.

Ce régime de la propriété foncière est toujours en vigueur, et il n'a pas été modifié. Par conséquent, aujourd'hui dans les pays annexés et protégés les terres appartiennent en toute propriété aux chefs, et pour acquérir des terres, il faut négocier avec eux. La propriété privée indigène ne se rencontre que dans les états musulmans du Saloum et du Fouta, partout ailleurs elle est inconnue. Mais dans les

territoires administrés directement par les autorités françaises, c'est l'État qui est devenu propriétaire du sol puis-qu'il a succédé aux anciens chefs indigènes. Tous ces ter-ritoires sont donc devenus propriétés domaniales et sont susceptibles d'être concédés.

Ce principe se trouve indiqué de la façon la plus nette dans un rapport précédant l'arrêté du 28 février 1862 et interdisant aux indigènes de vendre les terres qu'ils possé-daient. (On voulait, en effet, faire cesser toute confusion dans l'assiette de la propriété). Ce rapport indique que dans les pays annexés, c'est le Domaine colonial qui est seul propriétaire des terres.

Quand la souveraineté et la propriété se confondent, c'est l'État qui devient seul propriétaire, et il faut pour acquérir la propriété d'une terre un acte de concession émané de l'État. Comme le fait remarquer M. Pierret, cette théorie a été mise en pratique par tous les peuples colonisateurs. Dans les provinces romaines, les habitants n'avaient qu'un simple usufruit, la *possessio* et non le *dominium*. A Java, et dans l'Inde anglaise, nous trouvons les mêmes principes appliqués. Cette manière de voir a été celle de l'Administration française, et dans une déci-sion ministérielle en date du 16 mars 1866 nous lisons que la conquête du Oualo a fait passer tous les droits du brak entre les mains de la France, et que d'elle seule peut dériver la collation des droits de propriété en faveur des particuliers. L'origine de toute propriété se trouve donc dans un acte de concession. Cette acte accordé aux indi-gènes a pour résultat de les rendre propriétaires, et le gouverneur Faidherbe dans un arrêté en date du 11 mars 1865 voulant constituer la propriété privée indigène les engagea à régulariser leur possession en sollicitant un titre de concession. Malheureusement, les noirs ne com-prirent pas l'utilité de cette disposition qui resta lettre

morte. Cette situation donna lieu à des difficultés lors de la construction du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, et il fallut pour y remédier décider dans l'arrêté du 13 août 1889 que tant que la question de propriété ne serait pas réglée par un décret, les indigènes ne pourraient sans une autorisation de l'Administration aliéner leurs terrains.

B) — Historique sommaire. — Les concessions dans les pays protégés.

Notre colonie du Sénégal n'a été jusqu'en 1854 qu'une colonie de commerce. En 1814 après le traité de Paris nos établissements du Sénégal comprenaient l'îlot de Gorée, la ville de Saint-Louis fondée en 1626, trois postes sur le fleuve du Sénégal, Richard Toll, Dagana et Bakel, et un poste sur la Casamance, Sedhiou. Tous ces établissements n'étaient que de simples comptoirs commerciaux c'est-à-dire que les employés des maisons de commerce appelés traitants s'y rendaient afin d'effectuer avec les indigènes des échanges de marchandises. Ajoutons que le commerce n'était pas libre et qu'il subissait beaucoup d'entraves de la part des chefs indigènes auxquels il fallait payer des redevances ou coutumes.

La France aurait pu cependant dès le XVII^e siècle entreprendre la colonisation du Sénégal. En 1679, en effet, les chefs indigènes du Cayor et du Sine cédèrent à la Compagnie française du Sénégal en toute propriété le rivage de la mer sur une profondeur de six lieues dans l'intérieur des terres. Mais ce droit de propriété resta purement nominal, et les diverses Compagnies qui se succédèrent au Sénégal ne pensèrent pas à tirer parti de ce vaste territoire (1).

(1) Pierret, *Essai sur la propriété foncière indigène au Sénégal*.

Il y eut cependant avant 1854 une tentative de colonisation agricole, et le gouvernement de la Restauration en reprenant possession de cette colonie en 1817 s'occupa d'y créer des centres de colonisation. Dans ce but, un traité fut signé en 1819 avec les chefs du Oualo et ceux de la tribu des Maures Braknas qui s'engageaient à céder à la France toutes les terres dont elle aurait besoin pour y fonder des établissements. Toutefois à cause de l'hostilité des indigènes, le plan de colonisation ne fut appliqué qu'en 1832. On accorda aux colons des vivres, des instruments aratoires, et on leur promit des primes à l'exportation des denrées cultivées. Cinq centres de population furent créés : ceux de Dagana, de Richard Toll où se trouvait un jardin d'essai, de Faf, de Lampsar et de Saint-Louis.

Les colons se livrèrent à la culture du coton qu'on avait rencontré à l'état sauvage dans la colonie, mais la production fut excessivement faible. On expliqua ce fait par la rareté des pluies, et le manque de main-d'œuvre, en réalité le mauvais procédé employé par le gouvernement fut seul la cause de l'échec. On accordait bien une prime par pied de cotonnier ; mais on ne s'inquiéta pas de savoir si ces arbustes étaient en rapport ou non, par suite la fraude s'exerça sur une grande échelle, et la prime fut payée même sur les pieds morts et desséchés. La culture du coton n'ayant pas réussi, on voulut essayer celle de l'indigotier, on dut y renoncer, la main-d'œuvre faisant défaut. On se contenta donc de faire le trafic de la gommé, et ce n'est qu'en 1850 qu'on commença à cultiver l'arachide qui devait devenir une source de richesse pour la colonie.

Nous croyons que cette tentative d'exploitation agricole ne prouve absolument rien ni pour ni contre la colonisation officielle. Elle a échoué, et elle devait échouer à cause des mauvaises conditions économiques où l'on s'était placé. Rien ne dit que si l'on avait surveillé le paiement des pri-

mes comme on aurait dû le faire, la culture du cotonnier n'aurait pas prospéré et donné d'excellents résultats. Ajoutons encore qu'à cette époque les terrains avaient été mal choisis, les études préalables insuffisantes, et les colons mal recrutés. De plus, les capitaux ainsi que la main-d'œuvre faisaient défaut. Dans ces conditions, l'entreprise était vouée à un échec certain. Ce fut lors de cette tentative de colonisation agricole qu'on se préoccupa pour la première fois des concessions de terres, et on les réglementa par l'arrêté du 15 mai 1822. L'étendue de chaque concession était fixée à 65 hectares, les concessionnaires devaient justifier de la possession d'un certain capital et mettre en valeur dans un délai de deux années au moins le tiers de leur lot. En retour, l'État s'engageait à leur accorder une prime à l'exportation. De plus, il était dit qu'on devrait indemniser les indigènes si des champs cultivés par eux se trouvaient compris dans le lot concédé.

En 1854 Faidherbe fut nommé gouverneur du Sénégal et de ses dépendances, et il s'occupa de faire pénétrer l'influence française dans l'intérieur du pays. Il commença par refouler les Maures au nord du Sénégal, et il les soumit à un protectorat politique. Les régions du Oualo, à l'est de Saint-Louis, du Cayor (que le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis traverse aujourd'hui) et du Djolof à l'est de Rufisque, délivrées des incursions et des brigandages des Maures redevinrent prospères. Faidherbe eut ensuite à lutter contre les tribus toucouleurs de la rive gauche du fleuve et leur chef El Hadj Omar qui prêchait la guerre sainte. Ce dernier fut vaincu en 1857. Depuis ce moment et jusqu'à nos jours les explorations dans l'intérieur n'ont cessé de se multiplier ; elles ont eu pour résultat de hâter la pacification du pays, et de préparer la colonisation. C'est qu'en effet tout est à faire en cette matière ; les pillages des Maures, les luttes des chefs indi-

gènes entre eux, la pratique si répandue de l'esclavage, toutes ces causes réunies ont empêché d'une façon absolue le développement agricole du pays. Mais avec l'occupation française la sécurité revint, et les indigènes rassurés reprirent leurs cultures.

Ainsi l'état de guerre continuel des indigènes entre eux, et l'hostilité de certains chefs indigènes, de Samory en particulier, tel a été le premier obstacle à la colonisation. Il disparaîtra dans un avenir prochain. Un second obstacle provient de ce que le Sénégal ne se trouve pas placé dans son intégralité sous l'administration directe des fonctionnaires français. Il y a en effet à côté des communes de plein exercice (Saint-Louis, Dakar, Rufisque et Gorée) et des pays possédés, administrés directement par le gouvernement du Sénégal des pays annexés et des pays protégés.

Dans les premiers, les populations conservent leurs lois et leurs coutumes et sont administrées par des chefs locaux nommés par le gouverneur général. Les pays protégés gardent leur autonomie et leurs souverains indigènes. Les pays annexés et les pays protégés formant la majeure partie du Sénégal, on voit immédiatement que l'appropriation des terres par les Européens est loin de se trouver facilitée. Nous ne pouvons agir en effet dans les pays annexés et protégés avec la même vigueur que dans les pays possédés.

Actuellement les concessions de terres en pays de protectorat sont accordées par les chefs indigènes et approuvées par le Directeur des Affaires indigènes. Les conditions à imposer sont déterminées d'une façon spéciale dans chaque cas particulier. En vue de remédier à cette situation, le gouverneur général vient à la date du 3 juin 1897 de rédiger un projet d'arrêté et de cahier des charges relatif aux conditions des aliénations de terres. Ce projet conçu dans un esprit très libéral offre au concessionnaire toute

liberté pour la mise en valeur du sol, et lui abandonne la pleine propriété de la terre concédée. Le projet d'arrêté est très court. Il se borne à dire : « Il est fait concession à M. X d'un terrain sis à (pays de protectorat) conformément au plan joint au présent arrêté en vue d'y créer des établissements (agricoles, commerciaux ou industriels) aux clauses et conditions et sous les réserves indiquées au cahier des charges annexé. »

Voici quelles sont les principales conditions de la concession :

Le concessionnaire est tenu de rétrocéder gratuitement à l'Administration les emplacements nécessaires pour l'installation des services publics ; mais sans que l'étendue de ces emplacements puisse dépasser le vingtième de la concession. Le concessionnaire s'engage aussi à respecter les réserves constituées par les villages, hameaux, gîtes, habitations et terrains de culture en exploitation actuellement existants et compris dans le périmètre de la concession, ou bien à indemniser dans une mesure légitime les occupants des dits fonds ou immeubles.

Telles sont les deux réserves stipulées : l'une dans l'intérêt des services publics, l'autre dans l'intérêt des indigènes.

Les conditions de la concession sont : 1° la mise en exploitation des terrains concédés dans un délai de 3 années ; 2° le paiement d'une redevance de 0 fr. 10 par hectare à l'expiration de ces trois années.

En retour, l'Administration s'engage à assurer au concessionnaire tous les avantages réservés aux Français par les traités passés avec les chefs indigènes.

Elle conserve le droit de prononcer la déchéance en cas d'inexécution des conditions imposées et de non observation des deux réserves stipulées à son profit et au profit des indigènes. La déchéance peut en outre être prononcée

pour défaut d'exploitation pendant deux années consécutives. La cession de la concession doit être autorisée par le gouverneur général, et toutes les contestations relatives à l'acte de concession relèvent des tribunaux administratifs. Telles sont les règles relatives aux concessions dans les pays de protectorat.

C) — Des Concessions dans les territoires administrés directement.

Il faut voir maintenant comment se font les concessions de terres dans les territoires d'administration directe. Nous avons déjà dit que ces territoires sont très restreints, et si l'on excepte les cercles de Dakar-Thiès et du Sine-Saloume ils se composent d'enclaves d'étendue très limitée autour des postes militaires. Nous allons passer successivement en revue les règles relatives à l'aliénation des terrains domaniaux dans ces territoires. Après l'arrêté de 1822 dont nous avons parlé fut rendu l'arrêté du 1^{er} avril 1843 qui a pour but principal de pousser les indigènes à la culture de l'arachide. En vertu de ce texte, toute personne avait la faculté d'adresser sa demande de concession au gouverneur, et les terres étaient concédées de droit à ceux qui les occupaient. Le concessionnaire était obligé de défricher et de cultiver sans interruption son lot, sinon on annulait son titre de propriété.

En 1843 à la date du 24 août intervint un arrêté relatif aux concessions dans l'île de Saint-Louis. Les concessionnaires étaient tenus de remblayer les terres au-dessus du niveau des eaux sous peine de déchéance. On leur remettait un titre de propriété provisoire en attendant que la concession ait été ratifiée par le gouvernement métropolitain.

C'est seulement à partir de 1854, avons-nous dit, que la colonisation française commença à se faire sentir. Le Oualo délivré de la tyrannie des Maures fut placé sous le protectorat français par le traité du 1^{er} janvier 1860, et nous voyons dans l'article 22 que l'État se réservait la propriété de tous les terrains non cultivés et non bâtis.

Il en fût ainsi dans tous les territoires qui furent annexés, et l'État disposa librement des terres vacantes. Ce droit de propriété de l'État sur les terres incultes, avait d'ailleurs été déjà affirmé dans une décision du commandant supérieur de Gorée en date du 1^{er} juin 1859.

Il y eut fort peu de concessions à cette époque, et nous ne trouvons que des actes individuels et isolés accordant à des particuliers ou à des sociétés privées de petites étendues de terres aux environs de Dakar ou de Saint-Louis. C'est ainsi qu'un arrêté du 8 juin 1864 concéda à un européen un immeuble de 22 hectares situé dans la banlieue de Saint-Louis sous la condition de payer à l'État une redevance de 1 franc par hectare, et une indemnité de 500 francs aux indigènes qui avaient défriché le terrain concédé. Le 26 octobre 1864, le Ministre de la marine concéda 500 hectares à la Compagnie agricole du Cap-Vert, et un autre arrêté du 26 mai 1865 accorda à la Compagnie des Messageries maritimes la possession de deux terrains sis à Dakar. La concession à titre gratuit ne fut pas la seule usitée, et un arrêté du 26 octobre 1865 ordonna de mettre en vente aux enchères publiques les terrains du village de Bouëtville. Il faut arriver à l'année 1887 pour trouver un texte d'ensemble sur les aliénations de terres domaniales au Sénégal.

Voici les principales dispositions de l'arrêté du 5 janvier 1887 en vigueur aujourd'hui : Les terrains domaniaux peuvent être vendus après décision du Conseil gé-

néral (1), et la vente a lieu par adjudication publique sur un cahier des charges approuvé en Conseil privé. L'Administration est autorisée à traiter de gré à gré, mais à la condition de demander l'avis de la Commission coloniale, si une première tentative d'adjudication ne réussit pas. Les terrains vendus doivent être délimités aux frais de l'Administration. La vente n'est pas le seul mode d'aliénation des terres domaniales, bien qu'elle semble constituer dans cet arrêté de 1887 le procédé normal. En effet, l'article 5 de cet arrêté est ainsi conçu : « tous les terrains appartenant à la colonie et dont la vente n'a pas été décidée pourront être concédés à titre provisoire ». Les demandes sont adressées au directeur de l'Intérieur ; elles doivent être accompagnées d'un plan, et d'un certificat constatant que les terres sont vacantes et ne sont l'objet d'aucune revendication. C'est le Conseil général qui statue sur l'acceptation ou le rejet des demandes en concession.

Les concessionnaires sont tenus de planter des arbres fruitiers dans la proportion de 25 à 30 par hectare. Ils doivent après deux ans payer une redevance de 0 fr. 50 c. par hectare. Après un délai de 3 ans, la concession devient définitive si le terrain a été mis en valeur et s'il est en pleine exploitation, et c'est le Conseil général qui statue sur les demandes en concession définitive. Le concessionnaire peut être déclaré déchu si après un délai de deux ans les terrains n'ont pas été mis en valeur. L'arrêté de 1887 prévoit aussi des concessions gratuites de terrains noyés et particulièrement de ceux de l'île de Sor. Les concessionnaires de ces terres doivent s'engager à les remblayer à 0^m30 au moins au-dessus du niveau des hautes eaux ordinaires. En étudiant les grandes concessions,

(1) Le Conseil général du Sénégal a été créé par le décret du 4 février 1879.

nous verrons qu'une concession importante sur la rive gauche de la Casamance a été accordée par un décret du 14 août 1889 modifié par un second décret du 20 août 1894.

Nous pensons que l'avenir du Sénégal se trouve dans sa mise en valeur par l'agriculture, et tout est à faire dans cette matière (1) car nous avons été jusqu'ici cantonnés dans la région du littoral qui est de beaucoup la moins riche et la moins favorable aux plantations. Aux cultures actuelles du mil qui couvre 150,000 hectares et de l'arachide, il faudrait ajouter celles du coton, du café, du ricin, du caoutchouc, etc. Le rôle de l'Européen doit être de guider les indigènes et de leur indiquer les meilleurs procédés de culture. Il y aurait lieu aussi de planter des arbres fruitiers et d'essayer d'acclimater les légumes d'Europe. On ne peut s'empêcher, en effet, d'être surpris en constatant que la ville de Saint-Louis est obligée de faire venir ses fruits et ses légumes des îles Canaries (2).

SECTION II

SOUDAN.

Le Soudan français comprend cette vaste région s'étendant du fleuve Sénégal entre Bakel et Kayes à l'ouest, jusqu'au Niger et les États de Segou à l'est. Au sud, il est li-

(1) Un décret inséré au *Journal officiel de l'Afrique Occidentale* du 23 juin 1898 vient de créer une inspection de l'agriculture,

(2) Voir *Le Temps* du 4 novembre 1897.

mité par les possessions anglaises et les anciens États de Samory, au nord il embrasse tout le Sahara algérien. La superficie approximative du Soudan est de 800,000 kilomètres carrés. C'est seulement en 1860 que les premières explorations dans la région du Niger ont eu lieu, l'occupation française date de 1880. A côté des pays annexés et divisés en cercles et des villages de liberté situés à proximité de nos forts, il y a des pays protégés. Ces derniers sont de beaucoup les plus nombreux.

Le texte actuel sur les concessions de terres au Soudan est l'ordre général du commandant supérieur du 30 janvier 1893 inséré dans le Journal Officiel du Sénégal du 4 mars de la même année. Cet arrêté supprime le système des concessions à titre gratuit qui n'avait pas, paraît-il, donné de bons résultats. Les concessionnaires à titre provisoire abandonnaient leurs terrains à des vagabonds, et dans l'intérêt de la sécurité publique à Kayes on remplaça le système de la concession par la vente aux enchères après certaines formalités de publicité.

Des indemnités sont dues au premier occupant, et on limite l'étendue des concessions à 4,000 mètres carrés.

Il existe actuellement au Soudan 4 jardins d'essai : à Kayes, à Kati près de Bammako, à Goundam et à Siguiri. Nous croyons que cette colonie est appelée à un grand avenir au point de vue agricole. Les terres de la Boucle du Niger sont en effet extrêmement fertiles, et les ressources de la région du Fouta-Djalon paraissent inépuisables.

SECTION III

LA GUINÉE.

La Guinée française a été séparée du Sénégal par un décret du 17 décembre 1891 et érigée en gouvernement distinct. Sa superficie approximative est de 150,000 kilomètres carrés. Cette colonie qui n'a guère que 6 années d'existence est dans une situation des plus prospères, et c'est à son gouverneur M. le Dr Ballay qu'elle doit cette prospérité croissante (1). Sa capitale Conakry a été créée en 1892 et sa population a passé de 200 habitants à 3,594.

La Guinée exporte surtout le caoutchouc. Ce dernier produit représente les 7/10 de la production de cette colonie.

Les autres productions sont la noix de kola, la gomme, l'arachide, etc. Cette possession n'est pas encore une colonie agricole et les indigènes se contentent de recueillir les produits naturels du sol sans les cultiver. Il y aurait cependant beaucoup à faire dans cette voie, et les plantations de café seraient entreprises avec succès. Nous ne connaissons aucun texte relatif aux concessions en Guinée.

Dans l'île Toubo qui est annexée c'est le gouverneur qui accorde directement ces concessions. Dans les pays protégés, les Européens n'ont qu'à traiter avec les chefs indigènes et le gouverneur approuve les conventions.

(1) Voir le rapport sur le budget des Colonies de 1898 par M. Riotteau.

SECTION IV

LA CÔTE D'IVOIRE.

Notre colonie de la Côte d'Ivoire s'étend sur une longueur de près de 600 kilomètres depuis la rivière Cavally jusqu'à la Tanoé. Sa population est d'environ 3 millions d'habitants. Elle comprend nos anciens établissements d'Assinie et de grand Bassam. Le comptoir d'Assinie date du ^{xvii}^e siècle, il fut abandonné peu après. C'est seulement en 1842 qu'à la suite des traités passés avec les chefs indigènes par Fleuriot de l'Angle et Bouet Williaumez que la région de Grand Bassam et d'Assinie nous fut cédée. En 1889 la côte d'Ivoire fut séparée du Sénégal, et elle forma un gouvernement distinct en 1893..

Sa situation à cette époque était lamentable : il n'y avait qu'une factorerie sur la côte, partout ailleurs la brousse s'étendait à perte de vue. Actuellement, la colonie se suffit à elle-même, et ne coûte rien à la métropole. La principale richesse de cette colonie consiste dans les forêts (1), et c'est l'exploitation des bois qui doit particulièrement solliciter les efforts des Européens. Le texte sur les concessions de terres à la côte d'Ivoire est l'arrêté local du 10 septembre 1893. Les concessions sont faites aux Français et aux étrangers, mais dans ce dernier cas le gouverneur peut les retirer s'il estime qu'elles sont une cause de trouble pour le pays.

La demande en concession est accompagnée d'un plan.

(1) Ces forêts s'étendent sur une longueur d'environ 400 kilomètres.

Elle est ensuite rendue publique par des insertions et des affiches. L'affichage dure 15 jours, et pendant ce délai on recoit les oppositions à la demande en concession. C'est le gouverneur qui statue sur ces oppositions. Il a les pouvoirs les plus larges pour accorder ou refuser les concessions et en déterminer l'étendue. Toutefois sur le bord des cours d'eau les concessionnaires ne peuvent occuper que le tiers du rivage, et ils doivent prendre les deux autres tiers en profondeur.

Les conditions imposées aux concessionnaires varient suivant les cas. Généralement on oblige le concessionnaire à clôturer son terrain, à effectuer des plantations et à faire des travaux d'assèchement. Ce texte prévoit également les concessions minières. Celles-ci sont d'une étendue de 5 hectares au moins et de 10,000 au plus, et sont accordées moyennant le paiement à la colonie d'une redevance fixe de trois francs par hectare. Pour provoquer ces concessions, l'Administration délivre des permis de recherches qui donnent lieu à une redevance de 0 franc 10 par hectare.

Des concessions forestières pour l'exploitation des bois d'acajou, de caoutchouc, etc., sont accordées dans les mêmes formes et conditions que les concessions minières. La redevance annuelle est fixée à un franc par hectare. Quand l'exploitation de l'acajou est terminée, les terrains sont remis à l'Administration locale qui peut en disposer en faveur de l'agriculture moyennant un droit annuel de 0 franc 50 par hectare. Le concessionnaire est obligé, dans ce cas, de mettre le terrain en valeur dans un délai de trois mois.

Toutes ces concessions doivent être exactement délimitées. Les concessions se font après autorisation du gouverneur, et la déchéance peut toujours être prononcée en cas de non-paiement des redevances, de mauvaise exploita-

tion ou d'inexécution des conditions. L'Administration se réserve le droit de passage sur les terrains concédés non clos ainsi que le droit d'exiger la création de voies d'accès dans l'intérieur de ces concessions. De plus, on laisse aux indigènes la faculté de chasser, de pêcher et de cueillir les fruits.

C'est en se conformant aux règles prescrites dans cet arrêté local que le gouverneur a accordé récemment (31 juillet 1897) un grand nombre de concessions agricoles d'une étendue variant de 60 à 1,000 hectares.

SECTION V

LE DAHOMEY.

La colonie du Dahomey comprend nos anciens établissements de la côte des Esclaves : Whydah qui date du XVII^e siècle, Grand-Popo et Porto-Novo où nous nous sommes établis sous le second Empire. Elle s'est constituée à la suite de l'expédition de 1892. Cette colonie s'étend sur une longueur de 130 kilomètres depuis le Togo allemand jusqu'au Lagos anglais, sa population est d'environ 300,000 habitants et sa superficie peut être évaluée à 40,000 kilomètres carrés. A côté des centres de population qui sont : Agoué, Grand-Popo, Whydah, Godomey, Abomey, Porto-Novo, et des cercles de Grand-Popo, Whydah et Kotonou qui sont annexés et directement administrés par nous, il y a des territoires protégés : ce sont les royaumes de Porto-Novo, Allada, Abomey, les républiques des Ouatchis etc.

Au nord, il y a des territoires d'action politique. Cette colonie n'est pas encore devenue colonie agricole, et il y aurait lieu d'encourager particulièrement les plantations de café et de cacao.

Le texte sur les concessions de terrains domaniaux est l'arrêté du 10 février 1890. Il décide que des concessions de terrains libres faisant partie du domaine de la colonie pourront être accordées gratuitement aux Français qui en feront la demande dans le but de créer des établissements agricoles ou industriels, ou aux étrangers s'installant dans la colonie pour y faire le commerce.

Ces concessions ne deviennent définitives que si à l'expiration du délai d'un an elles sont mises en valeur, sinon le concessionnaire est déclaré déchu. C'est le gouverneur de la colonie qui examine en premier lieu la demande de concession et il s'assure que le terrain est vacant et ne fait l'objet d'aucune revendication. Il transmet ensuite cette demande au Ministre des Colonies qui statue définitivement.

Les concessions provisoires donnent lieu à une redevance de 100 francs par hectare, et les concessions définitives à une redevance une fois payée de 0 fr. 40 le mètre carré pour les terrains situés le long du littoral ou des lagunes, et de 0 fr. 01 par mètre carré pour les autres terrains.

Des concessions de terres au Dahomey ont été accordées à la Fédération des Sociétés alsaciennes-lorraines (1) (J. O. du Dahomey du 1^{er} novembre 1895) en exécution de cet arrêté local du 10 février 1890. La superficie des terres ainsi concédées est de 700 hectares environ situés dans les régions de Ouidah, Attiémé et Allada. La Fédé-

(1) On lira avec intérêt sur ce point la brochure de M. Saudemont : *Exposé de la colonisation au Dahomey*.

ration s'engageait à les mettre en valeur dans un délai de deux années.

SECTION VI

LE CONGO.

C'est à M. Savorgnan de Brazza dont la première mission au Congo fut effectuée en 1874 avec le docteur Ballay que la France doit l'acquisition de cette colonie d'une étendue approximative de 700,000 kilomètres carrés. Notre colonie du Gabon, centre de nos opérations contre la traite des noirs fondée en 1839 s'agrandit successivement à la suite des explorations de M. de Brazza. En 1886, elle cessa d'être rattachée à nos établissements du golfe de Guinée, et elle prit en 1888 le nom de Congo français. On se préoccupa d'assez bonne heure de réglementer les aliénations de terres par les indigènes et le premier texte sur la matière est l'arrêté du 12 juillet 1849. Cet arrêté déclare que les chefs indigènes du Gabon sont libres de concéder ou de vendre aux Français ou aux étrangers, les terres leur appartenant soit à eux soit à des individus placés sous leur autorité sauf à garantir le consentement de ces derniers.

Le contrat pour être définitif devait être soumis à l'examen de l'autorité française, et le 6 octobre 1849 celle-ci indiqua les conditions auxquelles ces ventes devaient être faites; la principale de ces conditions était le défrichement des terres.

Mais ces dispositions étaient relatives seulement aux contrats passés avec les indigènes, ce fut un arrêté local du 28 août 1863 qui pour la première fois fixa les règles

des aliénations de terres domaniales. Cet arrêté divise les terres situées au Gabon en trois catégories :

- 1^o Les terres domaniales ;
- 2^o Les terres appartenant aux indigènes ;
- 3^o Les terrains vagues.

Celles de la première et de la troisième catégorie sont aliénées par la concession à titre gratuit. Celles de la deuxième catégorie restent soumises aux prescriptions de l'arrêté de 1849 et peuvent être aliénées par la vente ou par la concession.

Mais on ne peut les vendre aux étrangers que s'ils sont autorisés à s'établir dans la colonie.

Les concessions de terres domaniales d'une étendue maxima de 10 hectares étaient accordées par le gouverneur. C'était le Ministre de la Marine qui autorisait les concessions d'une étendue supérieure.

Toutes ces concessions étaient d'abord provisoires, et elles ne devenaient définitives qu'après l'accomplissement des conditions imposées. Celles-ci consistaient dans l'obligation de clore les terrains concédés, de les assécher, de construire une maison d'habitation, et de mettre la terre en culture dans le délai d'un an. Une Commission spéciale était chargée de vérifier si ces conditions étaient remplies.

Un nouvel arrêté sur les concessions fut rendu le 20 novembre 1864. Il était dit dans cet arrêté que sur une zone de 150 mètres placée à proximité des 50 pas géométriques on vendrait des terres en vue de la création d'établissements commerciaux ou industriels, à raison de 200 francs l'hectare.

Les concessions agricoles étaient d'une étendue de 20 hectares, et faites à titre onéreux à raison de 50 francs par hectare. Le titre définitif de propriété était remis dès que le prix était payé. Quant aux indigènes, on les laissait libres de vendre leurs terres sous la réserve de l'approba-

tion du commandant. Les terrains vagues, rangés dans les dépendances du domaine colonial, étaient vendues à raison de 20 francs l'hectare.

Comme on le voit, la concession à titre gratuit avait disparu, et elle était remplacée par l'aliénation à titre onéreux. L'acquéreur était déclaré déchu s'il n'entrait pas en jouissance du terrain concédé, s'il ne commençait pas son exploitation dans le délai d'un an, ou s'il l'abandonnait.

Après avoir remplacé la concession par la vente, on substitua à cette dernière le bail à ferme. Le Conseil d'administration de la colonie dans sa séance du 9 août 1883 s'imaginant à tort que le domaine privé de l'État en France était inaliénable, décida que le domaine colonial serait simplement affermé pour une durée de 20 ans au plus, et que la superficie des lots agricoles ne pourrait dépasser 500 hectares. Il faut croire que cette manière de voir ne persista pas longtemps, car un arrêté du 1^{er} décembre 1883 rendit applicables dans toute la colonie les dispositions de l'arrêté de 1864 sur les aliénations à titre onéreux. Le Conseil d'Administration du Congo dans la séance du 28 juillet 1885 confirma cette manière de voir, et manifesta son intention de donner suite à toutes les demandes d'achat de terrains domaniaux sous deux conditions :

1^o Fixation du prix de vente par une Commission spéciale ;

2^o Déchéance de l'acheteur si dans le délai d'un an il n'avait pas édifié de constructions.

Le texte actuel est l'arrêté du 26 septembre 1891. Il déclare inaliénable la zone des cinquante pas géométriques, et n'autorise sur cette zone les occupations temporaires qu'à titre précaire. Quant aux terrains du domaine privé, tout Français ou tout étranger admis à résider dans la colonie peut les acquérir soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Les demandes de concession sont adressées au directeur

de l'Intérieur accompagnées d'un plan. Une Commission spéciale les examine et le Commissaire général de la colonie prononce en Conseil d'Administration l'admission ou le rejet de la demande. Ces concessions sont enregistrées sur un registre, elles se divisent en deux catégories : concessions urbaines et concessions rurales. Les concessions urbaines ne peuvent avoir lieu qu'à titre onéreux en principe, et c'est un arrêté du gouverneur qui fixe le périmètre où ces concessions sont possibles.

Dans l'intérieur de ce périmètre, les aliénations à titre gratuit sont exceptionnelles, et elles ne peuvent dépasser l'étendue d'un hectare. Ces concessionnaires à titre gratuit doivent de plus s'engager à clôre les terrains, et à élever une maison d'habitation dans le délai d'un an, à peine de déchéance. Les concessions rurales peuvent être accordées sur tous les autres points de la colonie, elles ont lieu suivant les cas soit à titre gratuit, soit à titre onéreux. Le concessionnaire est tenu à peine de déchéance, de se mettre en possession dans le délai d'un an, de construire des bâtiments d'exploitation dans le même délai, et de mettre en valeur chaque année un dixième de la superficie de sa concession.

Le titre définitif de propriété n'est remis qu'après la mise en valeur totale. Cet arrêté de 1891 range formellement parmi les dépendances domaniales les terres vaines et vagues. Il rappelle en outre que les indigènes ont toute liberté pour vendre leurs terres sous réserve d'une approbation par l'Administration locales (1). De plus, à côté de ces aliénations à titre gratuit ou onéreux, l'Administration de la colonie peut accorder des autorisations d'établissement précaires et révocables.

(1) Dès 1864 l'Administration locale du Gabon était intervenue pour approuver les contrats passés par les indigènes.

On remarquera que cet arrêté de 1891 ne détermine nullement la superficie maxima des lots à concéder. C'est au gouverneur de la colonie qu'il appartient de la fixer dans chaque cas particulier.

Le Congo n'est pas encore devenu une colonie agricole. Il exporte actuellement de l'ivoire, du caoutchouc et des essences précieuses (acajou, ébène, bois de santal, etc.) provenant de ses immenses forêts. Il y aurait lieu d'y créer des plantations de café, de vanille, de coton, de kola, etc.

CHAPITRE VI

ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES DANS L'ÎLE DE MADAGASCAR.

L'île de Madagascar découverte au commencement du XVI^e siècle par les Portugais fut concédée par lettres patentes du 24 juin 1642 au marin dieppois Rigault et à ses associés. L'agent de la société Pronis fit construire une forteresse à Fort-Dauphin ; mais il fut remplacé à cause de sa mauvaise administration par Étienne de Flacourt en 1648. Cette tentative de colonisation ayant échoué, Colbert voulut la reprendre et il constitua la Compagnie des Indes Orientales à laquelle on concéda en 1664 la souveraineté, la justice et la seigneurie des terres. En 1670, l'île de Madagascar fut placée sous l'Administration royale directe. Elle y resta peu de temps, et les derniers colons l'abandonnèrent en 1672.

Il n'y eut pas de concessions de terres pendant cette période, car on ne s'occupa nullement de la colonisation agricole. On se borna à trafiquer avec les indigènes et à faire du commerce. Si en fait, la colonisation française cessa à Madagascar en 1672, notre domination n'en subsista pas moins en droit, et de nombreux arrêts du Conseil rendus le 4 juin 1686, en mai 1719, en juillet 1720 et en juin 1724, rappelèrent que l'île était restée française. Il y eut d'ailleurs, au cours du XVIII^e siècle des tentatives de colonisation dues à l'initiative des particuliers. On peut citer notamment celles du comte de Mandave et de

Beniowski. Nous ne nous étendrons pas davantage sur ces essais de colonisation qui ne réussirent pas d'ailleurs à cause de la jalousie et de l'hostilité des gouverneurs de l'île de France (1).

L'influence anglaise prédomina ensuite à Madagascar et le gouverneur de l'île Maurice sir Farquhar excita les Hovas, contre nous et sut leur assurer la suprématie sur les autres peuplades indigènes. C'est ainsi que naquit la fiction d'un gouverneur malgache exerçant son autorité sur toute l'île. En réalité, il n'y avait comme l'explique M. Brunet dans son projet de résolution à la Chambre des Députés que des tribus indépendantes les unes des autres. Toutefois le gouvernement hova se sentant le plus fort prit des mesures vexatoires à l'égard des étrangers, et ferma l'île au commerce européen. Un Français, M. Laborde fut autorisé cependant à s'installer à Madagascar, et il y créa des établissements agricoles qui devinrent très prospères. Sous le second Empire, il fut question de former une société pour l'exploitation des richesses forestières ; mais ce projet ne put aboutir (2).

Le gouvernement de Napoléon III eut d'ailleurs le tort de reconnaître la souveraineté des Hovas par les traités des 12 septembre 1862 et 8 août 1868. L'insolence des Malgaches ne cessa de croître, des opérations militaires furent nécessaires en 1883, et elles aboutirent au traité du 17 décembre 1885 qui établissait le protectorat français et cédait à la France en toute propriété la baie de Diégo-Suarez. A la suite des menées des missionnaires anglais, une deuxième expédition fut entreprise en 1895, on consolida le protectorat sur l'île qui fut peu après annexée pure-

(1) Voir Pouget de Saint-André : La colonisation à Madagascar sous Louis XV.

(2) Voir M. de Richemont, *Documents sur la Compagnie de Madagascar*, 1867.

ment et simplement, et déclarée ensuite colonie française. (Loi du 6 août 1896).

La superficie totale de l'île de Madagascar est d'environ 600,000 kilomètres carrés, elle correspond à peu près à celle de la France et de la Belgique réunies. La population est d'environ 5 millions d'habitants, dont la moitié comprenant les races des Hovas et des Betsiléos occupe le plateau central de l'Imerina. Cette région centrale convient particulièrement aux Européens à cause du climat tempéré. C'est dire immédiatement tout l'intérêt de la question de l'appropriation des terres à Madagascar.

Avant d'étudier comment se font aujourd'hui les aliénations de terres, il faut dire un mot du régime domanial antérieur au protectorat français.

Avant la conquête, tout le sol de Madagascar appartenait à la Reine en pleine propriété (1). Les possesseurs n'avaient qu'un droit purement précaire et toujours révocable. Toutefois le Code malgache de 1881 reconnaissait la propriété du tombeau de famille, de la maison et du champ des ancêtres ; mais il les déclarait inaliénables. L'article 85 de la loi malgache du 27 mars 1881 était ainsi conçu : « Les terres de Madagascar ne peuvent être vendues ni hypothéquées aux étrangers. Les contrevenants seront condamnés aux fers à perpétuité. » Le traité de protectorat de 1885 ne modifia pas cette situation, car il ne reconnaissait aux Français que le droit de louer les terres au moyen de baux emphytéotiques. En réalité, comme le font remarquer MM. Piolet (*Madagascar et le Hova*, 1895) et Mariel (*Bulletin du Comité de Madagascar*, juillet et août 1895) cet article du traité de 1885 est resté illusoire, et s'il nous permettait de passer des baux avec les Malgaches, ceux-ci n'étaient pas autorisés à les consentir.

(1) On lira avec intérêt un rapport du chef du service des Domaines dans le *Journal officiel* de la colonie du 22 mars 1898.

D'ailleurs, les Malgaches ne possédant que de petites propriétés d'une faible étendue, ces locations en les supposant permises auraient été insuffisantes pour les Européens. Ceux-ci, en effet, désireux d'entreprendre des exploitations d'une certaine importance, n'avaient d'autre ressource que de s'adresser au gouvernement hova et de solliciter une concession.

On désignait sous ce nom de concession une location de terres de la couronne faite pour 30 ans le plus souvent, ou le monopole d'une entreprise industrielle consentie moyennant une redevance annuelle. De plus, le Premier Ministre prélevait une part des bénéfices variant de 25 à 45 0/0. Citons parmi ces concessions celle qui fut faite à M. Suberbie pour l'exploitation de gisements aurifères.

Avant 1885, toutes ces concessions ont été librement consenties par le gouvernement malgache. A partir de cette époque, il y eut pour la France un certain droit de contrôle, et le consul français fut chargé de viser les concessions accordées par les autorités hovas. C'est l'enregistrement au consulat français seul qui les rend opposables au gouvernement français. Celui-ci n'a pas à respecter les autres concessions ; toutefois, par mesure de bienveillance il a dans le *Journal Officiel* du 3 avril 1897 invité tous les concessionnaires à faire connaître leurs prétentions.

On ne saurait qu'approuver cette disposition ; les concessions ayant été faites pour la plupart à des étrangers, il y a lieu afin d'éviter des difficultés avec leurs gouvernements respectifs, d'examiner avec soin leurs prétentions et de voir si elles sont fondées.

Après la conquête en 1895, fut rendue la loi malgache du 9 mars 1896. Cette loi rappelle que tout le sol de Madagascar appartient à l'État sous réserve des terres occupées actuellement par les habitants. Elle se proposait un double but :

1° Constituer la propriété indigène en donnant aux détenteurs du sol la pleine propriété des terrains qu'ils cultivaient ;

2° Organiser le crédit foncier par la procédure de l'immatriculation.

Une deuxième loi portant la même date que la première était relative à l'aliénation des terres domaniales. Aux termes de cette loi on pouvait acquérir les terres incultes par concession à titre gratuit à charge de les mettre en valeur, et par la vente ; on pouvait aussi les louer. Les lots étaient limités à 200 hectares, et le concessionnaire devait justifier de la possession d'un capital minimum de 5,000 fr. Les concessions à titre gratuit provisoires au début ne devenaient définitives qu'à l'expiration d'un délai de 5 ans.

L'arrêté du 2 novembre 1896 permit aux colons français de s'installer de suite sur leurs lots et donna aux commandants des cercles le droit de délivrer les titres de concessions provisoires.

Celui du 17 novembre 1896 a remplacé la loi malgache du 9 mars de la même année, sans lui apporter d'ailleurs des modifications importantes. Les terres domaniales rurales sont vendues à prix fixe à raison de 2 francs l'hectare dans les régions du Nord et de l'Ouest, et à raison de 5 francs dans l'Est et dans le Plateau de l'Imerina. On peut aussi les concéder gratuitement, mais le lot ne peut dépasser une étendue de 100 hectares. Le concessionnaire s'oblige à mettre la terre en valeur et à la faire immatriculer à son nom. Quant aux baux, ils se font pour une durée de 15 ans à raison d'une redevance variant de 0 fr. 25 à 0 fr. 50 par hectare. Les terrains urbains et tous ceux qui sont sollicités par plusieurs personnes sont vendus aux enchères publiques.

Ce texte est toujours en vigueur ; mais il faut le compléter par plusieurs circulaires du général Gallieni et

notamment celle du 21 avril 1897 (1). Cette circulaire décide que l'on procédera à la formation de lots de colonisation. On veut, en effet, éviter au colon des recherches longues et dispendieuses. Dans ce but, on déclare ouverts à la colonisation certains territoires judicieusement choisis, fertiles, salubres situés près des centres habités ou sur de grandes voies de communication. Chacun de ces territoires est arpenté et divisé en lots. De cette manière, le colon peut entrer immédiatement en possession de son lot, il trouve plus facilement la main d'œuvre dont il a besoin et la sécurité est plus grande puisque les colons au lieu d'être éparpillés sont rapprochés les uns des autres.

Cette circulaire a été suivie d'une deuxième rendue à la date du 22 juillet 1897 et citée à raison de son importance dans la proposition de loi de MM. Brunet et de Mahy à la Chambre des Députés (octobre 1897). Ce texte nous apprend que dans les territoires de colonisation, les lots ont une superficie variant de 100 hectares au moins à 500 hectares au plus. Des terrains sont réservés pour la création des villages, et dans ces villages les lots sont de 20 ares. Les agents du service topographique sont chargés de la délimitation et ceux du service des Domaines de l'immatriculation. En vue de seconder les colons, le gouverneur décide qu'on pourra mettre des militaires à leur disposition (2).

La mise en valeur de notre colonie de Madagascar est à l'ordre du jour actuellement. En 1896, M. Brunet a déposé à la Chambre des Députés un projet de résolution indiquant que s'il est utile d'accorder de grandes concessions à ceux qui peuvent les mettre en valeur, il faut aussi faire la part du pauvre et ne pas mettre d'obstacle à son

(1) Voir le *Journal officiel de Madagascar* 1897, p. 1187, Circulaire n° 221.

(2) Voir sur ce point une circulaire insérée dans le *Journal officiel de Madagascar*, n° du 9 juin 1898.

expatriation. Il ajoutait aussi qu'il fallait accorder des concessions aux marins et aux soldats ayant combattu aux colonies. Il est impossible de ne pas partager cette manière de voir, et il est utile développer dans la mesure du possible la petite colonisation à Madagascar. La région centrale de l'Émyrne paraît même tout indiquée dans ce but. Ajoutons que la création d'une Caisse de colonisation ayant pour objet de faire à ces petits colons des avances remboursables par annuités, nous semble une mesure excellente et mérite toute l'attention du législateur.

Voici la statistique des concessions accordées depuis le 1^{er} janvier 1897 (1) :

PROVINCES	CONCESSIONS	SUPERFICIE
Tananarive.....	20	3.282 ^h
Tamatave.....	93	3.476
Majunga.....	20	1.298
Nossi-Bé.....	9	9.850
Diego-Suarez.....	22	262
Fianarantsoa.....	7	1.019
Fort-Dauphin.....	18	519
Mananjary.....	7	468
Tulléar.....	4	23
Andovorante.....	80	3.467
Analalava.....	15	154
Antalaha.....	4	400
TOTAUX.....	302	24.223 ^h

(1) Voir le *Journal officiel* de Madagascar du 22 mars 1898.

Voici maintenant la statistique actuelle des immatriculations :

	NOMBRE de réquisitions	CONTENANCES	VALEURS VÉNALES des propriétés
Immatriculations demandées en vue de concessions	110	24.306 ^b	210.636 ^c
Immatriculations de propriétés appartenant à l'État.....	19	20	2.119.500
Immatriculations de propriétés appartenant :			
A) Aux Français	150	6.410	1.327.055
B) Aux Européens.....	68	628	951.900
c) Aux Malgaches.....	231	775	2.373.405
D) Aux Asiatiques.....	36	1	207.150
TOTAUX.....	614	32.143 ^b	7.189.646 ^c

Le procédé normal d'aliénation des terres domaniales à Madagascar est la concession à titre gratuit. Cette concession porte en général sur une étendue moyenne de 500 hectares. Pourtant à Majunga, un lot de 10,000 hectares a été concédé gratuitement, un autre de 40,000 a été accordé dans le deuxième territoire militaire. Près de 2,000 hectares formant plusieurs lots ont été aliénés à titre onéreux. Enfin des terres sises à Majunga, à Nossi-Bé, à Fort-Dauphin ont été louées. Ces locations portent sur de grandes étendues variant de 10,000 à 40,000 hectares.

Ajoutons qu'un décret du 24 juillet 1897 a indiqué les dépendances du domaine public, et un arrêté du 3 juillet de la même année a réglementé le droit d'exploitation des produits des forêts de notre possession africaine.

Outre la grande île de Madagascar dont la colonisation comme on vient de le voir ne fait que commencer, la France possède un certain nombre de petites îles. Telles sont : Sainte-Marie de Madagascar occupée depuis 1643 d'une superficie de 15,000 hectares, les îles Comores, les Nossi-Bé et Mayotte. Actuellement, dans ces dépendances placées sous l'administration du gouverneur de Madagascar, les règles sont les mêmes pour l'aliénation des terres domaniales que dans l'île de Madagascar. Autrefois, elles étaient soumises à une réglementation particulière et Mayotte notamment possédait une législation spéciale sur la matière. Dans les îles Mayotte et Nossi-Bé, les mines, les forêts et les terres non appropriées ont été déclarées dépendances du domaine privé de l'État et les textes sur les aliénations dans ces colonies ont été d'abord l'ordonnance du 21 octobre 1845, puis les décrets du 5 mars 1856 et du 9 mars 1865.

L'ordonnance de 1845 autorisait le commandant supérieur de Mayotte à faire des concessions provisoires et limitait l'étendue de ces concessions à 500 hectares. Les concessionnaires s'engageaient à n'employer que des travailleurs libres, à dresser le plan du lot concédé, à le mettre en valeur dans un délai de cinq ans, et à en cultiver une certaine portion en plantes alimentaires. En cas d'inexécution de ces conditions, les concessionnaires étaient frappés d'amende ; si au contraire, elles étaient remplies, le roi confirmait la propriété des lots d'une superficie de plus de 100 hectares. Les décrets de 1856 et 1865 obligèrent le concessionnaire à payer une taxe de 5 francs par hectare pour toute concession d'au moins 50 hectares,

de 10 francs jusqu'à 100 hectares, etc. On vit ainsi disparaître le système de la concession à titre gratuit qui fut remplacé en 1865 par la vente à prix fixe, et la vente aux enchères.

Toutes ces dispositions ne présentent plus aujourd'hui qu'un intérêt purement historique, et nous les citons pour mémoire. En ce qui concerne le territoire de Diego-Suarez, on trouvera des renseignements intéressants sur la manière dont se faisaient les concessions dans le livre de M. Brunet intitulé : *La France à Madagascar*. Ces concessions d'une étendue moyenne de 5 hectares étaient faites sous l'obligation de les clôre.

CHAPITRE VII

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN GUYANE.

La Guyane française est située dans l'Amérique du sud entre la Guyane hollandaise et le Brésil. Le Maroni et son affluent l'Awa la séparent de la Guyane hollandaise ; du côté du sud sa limite naturelle serait le fleuve des Amazones ; mais le territoire compris entre ce fleuve et l'Oyapock est contesté entre le Brésil et la France depuis le traité d'Utrecht. Actuellement cette délimitation de territoire est soumise à l'arbitrage du gouvernement helvétique. La longueur des côtes de la Guyane est d'environ 500 kilomètres, et sa superficie approximative est de 150,000 kilomètres carrés.

Le sol de la Guyane forme trois gradins successifs : près du littoral, il y a ce qu'on nomme les terres basses. Ces terres très fertiles et de nature alluviale sont en partie cultivées et affectées aux pâturages. On les appelle dans ce dernier cas savanes. Ces savanes sont sèches ou noyées suivant qu'elles sont inondées ou non par les pluies diluviennes de l'hivernage. En s'enfonçant dans l'intérieur des terres, on rencontre les terres hautes qui s'élèvent graduellement jusqu'au massif montagneux du Tumuc-Humac. Ces régions de l'intérieur sont couvertes d'immenses forêts vierges. Le climat est un climat tropical humide difficile à supporter pour les Européens, mais dont on a exagéré l'insalubrité. D'après l'explorateur Coudreau,

il y aurait derrière les forêts vierges de la Guyane, de vastes plaines ou prairies qui conviendraient admirablement aux colons de race blanche. La population de la Guyane est loin d'être en rapport avec son étendue, elle ne dépasse pas en effet 30,000 habitants.

L'histoire de la colonisation dans cette colonie est particulièrement lamentable, les différentes tentatives entreprises ont abouti à des échecs, et ont jeté sur la Guyane un discrédit dont elle ne s'est pas relevée et qu'il serait temps de faire cesser. Les causes d'échec, en effet, ne sont pas inhérentes à la colonie, et elles proviennent d'un concours de circonstances malheureuses : l'insuccès des expéditions commencées au ^{xviii} siècle, les mauvais résultats de la colonisation pénale, le manque de main d'œuvre à partir de 1848, et enfin la crise sucrière.

Nous n'avons pas à examiner les différentes tentatives de colonisation, qui furent faites et nous devons seulement rechercher comment les terres domaniales de la Guyane ont été aliénées.

Sous l'ancien régime, l'État à partir de 1674 accorda un grand nombre de concessions provisoires. On obligeait les concessionnaires à cultiver des produits d'exportation tels que la canne à sucre, le tabac, le rocou, et on leur défendait la culture des plantes vivrières. On ne saurait trop critiquer cette disposition qui empêcha la Guyane de devenir une colonie agricole.

Elle aurait pu devenir une colonie d'exploitation prospère; malheureusement les travaux préparatoires indispensables d'assainissement et de dessèchement furent complètement laissés de côté. Malouet qui fut Commissaire général de la colonie sous le règne de Louis XVI s'était cependant préoccupé des travaux de dessèchement, et des canalisations à effectuer dans les terres basses, et il est regrettable de constater que ses projets furent abandonnés.

En ce qui touche le procédé de l'aliénation des terres, Malouet (1) critiquait le système de la concession gratuite : « Au lieu de céder les terres gratuitement sous des conditions arbitraires à des gens misérables, il vaut mieux, disait-il, les vendre à un prix modique à des colons sérieux. » Il ajoutait que le procédé de la concession gratuite entravait la mise en valeur d'une contrée, car les concessionnaires n'ayant pas en général les moyens d'exploiter leur terres en privaient ceux qui auraient pu en tirer un meilleur parti. Il estimait par suite, qu'il fallait vendre ces terres à un prix peu élevé ce qui ne pouvait gêner les colons aisés, et ce qui permettait de donner à la propriété une base ferme. Nous ne nous sommes pas prononcés d'une façon aussi catégorique parce que nous pensons que les deux systèmes de la vente et de la concession sont également bons, et doivent être pratiqués simultanément. La seule chose essentielle en pareille matière est de s'assurer que le colon est sérieux, et a les moyens d'exploiter son fonds. Or la vente à prix modique peut ne pas nous renseigner à ce sujet, l'acquéreur ayant pu consacrer toutes ses ressources au paiement de son lot. D'un autre côté, rien n'oblige à concéder gratuitement la terre à une personne dénuée de ressources, et l'on peut au contraire subordonner cette concession à la justification d'un certain capital. Les objections que Malouet adresse au système de la concession ne sont donc nullement justifiées puisqu'elles ne sont pas inhérentes à ce système. Il faut faire remarquer de plus que Malouet ne put faire triompher ces vues à ce sujet, et il prit à la date du 1^{er} janvier 1777 un arrêté sur les concessions de terres à la Guyane.

Il est dit dans ce règlement que toutes les concessions

(1) Voir la collection des Mémoires de Malouet, publiée en l'an X,

accordées devront être situées les unes à côté des autres. Malouet expose que la liberté laissée aux colons de s'établir là où bon leur semblait a été funeste à l'œuvre de la colonisation, et que l'isolement des concessionnaires les a empêchés de se conseiller et de s'aider mutuellement ; aussi désormais on devra éviter cette dispersion. De plus, il limite l'étendue des concessions à cinq pieds carrés par tête de nègre, il proportionne, comme on le voit, l'étendue du lot aux moyens d'action du concessionnaire, et il oblige à mettre la terre en plein rapport dans un délai de deux ans. Malouet termine en conseillant de cultiver non la canne à sucre, mais l'indigo, le coton et la vanille, et il engage les colons à établir des scieries afin d'exploiter les forêts de la Guyane.

La Guyane, après être tombée aux mains des Portugais en 1808 fut recouvrée par la France en 1814. Il y eut sous le gouvernement de la Restauration plusieurs tentatives de colonisation, parmi lesquelles nous citerons celle de M^{me} Javouhey de l'Ordre des Sœurs de Saint-Joseph, et celle de M. Catineau La Roche qui forma en 1822 une société d'études dans le but d'établir en Guyane des cultivateurs européens (ordonnance du 24 octobre 1821). M. Catineau La Roche estimait à 25 millions d'arpents les terres non appropriées en Guyane. Il ajoutait que les tentatives de colonisation entreprises jusqu'alors avaient échoué, parce qu'on n'avait pas choisi avec assez soin les colons qu'on y envoyait. De plus, les malheureux immigrants n'ayant trouvé à leur arrivée ni magasins, ni hôpitaux, ni abris avaient été décimés par les fièvres et les privations ; mais il faut reconnaître que dans de semblables conditions, ils eussent péri partout ailleurs.

M. Catineau La Roche conseillait donc au gouvernement de faire des études sérieuses avant d'entreprendre la colonisation de la Guyane. Il l'engageait à recourir au procédé

de la concession gratuite et non à celui de la vente ; mais il estimait que les lots devaient être livrés entièrement défrichés. Il proposait de plus de concéder des lots de grande étendue à des colons ayant des ressources, en les obligeant à introduire sur leurs terres un certain nombre de fermiers. Le plan de M. Catineau La Roche nous paraît assez bien compris ; mais nous n'avons pu savoir s'il fut effectivement appliqué.

Une fois le domaine colonial constitué à la suite des ordonnances de 1825, on s'occupa de déterminer les règles d'aliénation, et ce fut l'objet du décret colonial du 24 avril 1834. Le principe est que pour toute aliénation, il faut un décret colonial rendu sur la proposition du gouverneur. Les ventes doivent se faire aux enchères publiques ; quant aux concessions à titre gratuit, elles sont autorisées par le gouverneur qui permet au pétitionnaire de s'établir provisoirement tant que le décret colonial n'est pas encore rendu. On détermine l'étendue des concessions, et on la fixe à 4,000 mètres de face sur 1,000 de profondeur pour les terres hautes, et à 600 sur 2,000 pour les terres basses. Toutefois, cette étendue pouvait être augmentée ou diminuée suivant les circonstances ou les localités.

Les concessionnaires étaient tenus de faire arpenter leur terrain et de le défricher dans l'année. En cas d'inexécution de ces conditions ou d'abandon de la concession pendant cinq années les terres étaient réunies au Domaine après jugement du Conseil du Contentieux administratif.

Le système des concessions à titre gratuit établi par ce décret de 1834 ne donna pas d'excellents résultats. Les concessionnaires n'avaient pas les ressources suffisantes pour la mise en valeur du terrain concédé, et ils demandaient toujours une quantité de terres supérieures à celle qu'il pouvaient exactement cultiver. Aussi l'arrêté du

14 avril 1852 vint remédier à cette situation, il est ainsi conçu : « Attendu que les terres concédées sont à l'état inculte ou même abandonnées, que d'ailleurs un grand nombre de concessions ne reposent que sur des titres purement provisoires, les conditions imposées aux concessionnaires n'ayant jamais été remplies ; décide : qu'une Commission se transportera dans les différents quartiers de la colonie à l'effet de vérifier sur les lieux quelles sont les concessions qui doivent faire retour au Domaine afin de fixer l'Administration sur l'étendue des terres concédées ou à concéder. »

Mais le mal s'aggravant toujours, on résolut dans l'arrêté du 25 février 1865 de supprimer en partie du moins la gratuité des concessions, et en même temps de les concentrer sur les mêmes points afin d'éviter la dispersion des colons. On soumet désormais les permis d'établissement sur les terrains domaniaux à une redevance de 10 francs par hectare. Le concessionnaire doit s'engager à mettre en valeur dans un délai de quatre années, autant d'hectares de terres qu'il a de travailleurs attachés à son exploitation. Enfin l'arrêté dispose que les concessions doivent autant que possible être contigües à des terrains déjà concédés. Cet arrêté de 1865 fut modifié par celui du 22 mars 1880 qui supprima la condition de la redevance, et revint au système des concessions gratuites.

En 1884 un revirement se produit, et l'on fait disparaître les permis d'établissement gratuits. L'arrêté du 5 décembre 1884 pose la règle de la vente à un prix minimum de 25 francs par hectare pour toutes les terres domaniales non cultivées à l'exception de celles de Baduel et de Montjoly qui devaient être vendues à raison de 150 francs l'hectare.

Signalons dans l'arrêté de 1884 une disposition en vertu de laquelle tout particulier fournissant à l'Administration

des journées de travail pour la confection des routes, canaux, chemins de fer, etc., pouvait recevoir en échange une parcelle de terre dont la surface était proportionnée à la valeur du travail fourni. Comme on le voit, les terres domaniales étaient aliénées à titre onéreux, et le paiement s'effectuait soit en argent soit en travaux.

En 1895, on a rétabli le régime de la gratuité, et l'arrêté du 24 mai 1895 tout en faisant de la vente le procédé normal d'aliénation permet de consentir aux colons Français désirant entreprendre des exploitations agricoles, des concessions d'une étendue de 5 à 10 hectares. Celles-ci sont accordées après avis du Conseil Colonial, et si elles dépassent une superficie de 10 hectares, elles doivent être soumises à l'examen du Conseil général.

Ces concessions provisoires à l'origine ne deviennent définitives qu'après l'expiration d'un délai variant de 3 à 10 ans, et le paiement d'une redevance de 5 francs par hectare. La mise en valeur de la concession doit se faire à peine de déchéance dans l'année ou dans les deux ans, suivant que la superficie concédée est inférieure ou non à 100 hectares.

Tel est le texte général actuellement en vigueur. Il y en a un autre relatif aux concessions de terrains d'une superficie de plus de 5,000 hectares. C'est l'arrêté du 31 décembre 1896. Il exige des concessionnaires un cautionnement de 1 franc par hectare, et l'insertion de la demande dans le *Moniteur* et le *Bulletin* officiels de la colonie.

La déchéance est prononcée en cas d'exploitation insuffisante ou d'interruption de l'exploitation, et l'arrêté de 1896 détermine dans son article 8 la dépense minima par hectare à effectuer pour échapper à cette déchéance.

Le titre définitif de propriété est accordé au concessionnaire s'il justifie qu'il a dépensé au moins 5 francs par hectare et par an, ou s'il a introduit un immigrant par

25 hectares, ou enfin à l'expiration d'un délai de 10 ans. Ajoutons que les gisements aurifères sont expressément réservés. On peut remarquer que l'étendue des concessions n'est pas limitée; mais la nécessité d'un cautionnement vient atténuer et corriger en pratique ce que pourrait présenter de dangereux cette absence de limitation.

Le Conseil général de la Guyane (séances des 21, 22 et 23 décembre 1896) s'était d'abord opposé à la nécessité du cautionnement. Ce fut l'administration locale qui fit prévaloir ce système, en montrant qu'il avait l'avantage de proportionner l'étendue des lots aux ressources des concessionnaires.

Tels sont les deux textes actuellement en vigueur : l'un qui est général en date du 24 mai 1895, l'autre spécial aux grandes concessions de plus de 5,000 hectares en date du 31 décembre 1896. Tous les deux nous montrent, d'ailleurs, que la concession constitue une faveur que l'on n'est pas tenu d'accorder.

Nous avons déjà dit que c'était le Conseil général de la colonie qui statuait en cette matière. Le Conseil général tient en effet ses pouvoirs de l'article 35 du décret du 23 décembre 1878.

Tout ce que nous venons d'étudier est relatif aux concessions domaniales proprement dites; il faut maintenant dire un mot des concessions d'exploitation de balata. Le balata est un arbre à essence résineuse analogue au caoutchouc, qui croît un peu partout en Guyane, et dont l'exploitation est assez rémunératrice.

C'est le Conseil général qui autorise cette exploitation sur les terres incultes puisque celles-ci font partie du domaine colonial, et actuellement le texte en vigueur est l'arrêté du 18 janvier 1895.

Les permissionnaires ne sont pas propriétaires du sol, et le seul droit qui leur est conféré est celui d'extraire la

gomme des balatas. Leur situation est analogue à celle des concessionnaires des forêts de chênes-liège en Algérie. Il a été accordé ainsi du 1^{er} mars 1895 au 7 novembre 1896 37 permis d'exploitation s'étendant sur une superficie de 757,042 hectares. Nous n'aurions pas signalé ces concessions d'exploitation si nous n'avions pas remarqué que le Conseil général de la Guyane avait une tendance fâcheuse à les transformer en concessions en pleine propriété. Le rapport de M. Pauliat sur les Compagnies privilégiées de colonisation est particulièrement instructif à ce sujet. Nous y voyons que le Conseil général de la colonie a transformé une permission d'exploitation en une concession de propriété portant sur 200,000 hectares. Bien plus, il a autorisé le concessionnaire à céder ses terrains à une société d'origine américaine qu'on exonérait pendant 10 années de tout droit de sortie sur le produit exploité. D'autres permissionnaires sollicitèrent la même faveur, c'est-à-dire la transformation de leur droit en une véritable concession de propriété, et ils obtinrent ainsi des lots d'une superficie variant entre 15 et 20,000 hectares.

Nous croyons qu'il y a dans cette transformation un véritable danger non pas à cause de l'étendue des concessions accordées : mais plutôt à cause de l'oubli des règles générales sur les concessions que le Conseil général s'est imposé à lui-même par les arrêtés de 1895 et de 1896.

Sans doute, il est toujours libre d'y déroger dans des circonstances exceptionnelles ; mais tant qu'elles font défaut, il doit s'y conformer.

Jusqu'ici, l'agriculture a été complètement délaissée en Guyane, et ce sont les mines d'or qui ont accaparé l'activité des colons. C'est ainsi qu'en 1885 sur une superficie dépassant un million d'hectares, il n'y avait que 3,000 hectares ayant fait l'objet de concessions agricoles. Nous croyons que le moment est venu de s'occuper activement

de l'exploitation agricole et forestière de la colonie, et c'est pourquoi la question de l'appropriation des terres nous semble à l'heure actuelle une des plus importantes en Guyane.

Ne pourrait-on pas recourir au procédé des baux et affermer les savanes des terres basses ? Les pâturages des savanes conviennent admirablement à l'élève du bétail, et il y aurait lieu d'encourager cette industrie de l'élevage, puisque la colonie aujourd'hui est obligée de faire venir le bétail dont elle a besoin du Brésil ou du Venezuela.

CHAPITRE VIII

LES GRANDES CONCESSIONS.

Nous arrivons maintenant à l'examen de plusieurs concessions consenties de 1889 à 1894. On peut les appeler : les grandes concessions, car elles comportent comme nous le verrons une certaine délégation de souveraineté, et les sociétés formées pour les exploiter ressemblent fort aux grandes Compagnies de colonisation. Cette ressemblance ne doit pas nous étonner, la question des grandes Compagnies était à l'ordre du jour à cette époque, et elle avait donné lieu à des débats intéressants au Conseil supérieur des Colonies. C'est sur l'avis de ce Conseil supérieur, et en attendant le vote d'une loi organique que le gouvernement par une mesure provisoire accorda ces concessions. Elles ont donné lieu dans la presse et au Parlement (1) à des discussions assez vives, et des Ministres n'ayant en vue que le bien public et l'intérêt supérieur de la colonisation ont été également attaqués les uns pour les avoir autorisées, les autres pour n'avoir pas voulu les accorder.

A proprement parler, il n'a pas été créé de Compagnies privilégiées de colonisation ; toutefois il y a eu une certaine délégation de souveraineté notamment dans la con-

(1) Voir le *Journal Officiel* des 3 mars et 28 juin 1893, des 9, 10 et 11 février 1898.

cession faite à la Société du Haut-Ogoué qu'on chargeait du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la région concédée, bien qu'en pratique cette clause constituât à notre avis une charge pour la société plutôt qu'un avantage réel. D'après M. de Brazza, on exonérait ainsi la colonie d'une dépense annuelle de 200,000 francs.

Toutes ces concessions furent faites en vertu de l'article 48 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Cet article donne au chef de l'État le pouvoir de légiférer pour toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion, et les textes que nous allons étudier doivent être regardés comme ayant le caractère de véritables lois.

1. Le décret du 14 août 1889 modifié ainsi que le cahier des charges qui y est annexé le 20 août 1894 est intitulé « décret portant concession du droit d'exploiter pendant 50 ans les forêts situées sur la rive gauche de la Casamance. Son principal objet est la constitution d'un monopole commercial s'étendant sur un territoire d'une superficie de 450,000 hectares environ. L'article 1^{er} est, en effet, ainsi conçu : « Le droit d'exploiter pendant une durée de 50 ans, *et à l'exclusion de tout autre concessionnaire* les forêts de la rive gauche de la Casamance est accordé *par l'État* aux clauses et conditions qui suivent ».

On peut remarquer que ce monopole commercial extrêmement étendu puisqu'il laisse le bénéficiaire libre d'exploiter comme il l'entend, de clôturer des portions de forêts, d'y créer des centres habités (art. 5) est accordé par l'État. L'État affirme donc son droit de propriété sur les forêts de la Casamance puisqu'il en concède directement l'exploitation. On se rappelle cependant que l'ordonnance de 1825 est considérée comme devant s'appliquer au Sénégal ; par suite ce serait la colonie et non l'État qui aurait la propriété de toutes les terres vacantes et des forêts. En réalité, il y a comme on le voit une grande

incertitude en matière domaniale, et jusqu'ici il n'en est pas résulté de grands inconvénients ; mais il importe, à notre avis, de la faire cesser le plus tôt possible. C'est précisément à cause de cette incertitude, et en l'absence d'un texte précis que l'on a visé l'article 18 du sénatus-consulte de 1854.

Les obligations imposées au concessionnaire sont :

1° De respecter les droits des indigènes, et de ne pas exploiter les bois sur lesquels leurs droits seront formellement reconnus ;

2° De prendre les mesures de protection nécessaires ;

3° De créer une société anonyme au capital de 500,000 francs. (Cette société fut constituée en 1890 sous la raison sociale de Compagnie agricole et commerciale de la Casamance au capital de 800,000 francs. Le titre de la concession figura dans les apports pour une somme de 250,000 francs) ;

4° De payer au budget local une redevance proportionnelle à la quantité de bois exportée. La déchéance devait être prononcée si les travaux n'étaient pas exécutés dans un délai de 2 ans, ou s'ils étaient interrompus pendant une année.

Jusqu'ici nous ne sommes en présence que d'un simple monopole d'exploitation ; mais dans l'article 12 nous rencontrons une disposition intéressante ainsi conçue : « A l'expiration de la concession, le concessionnaire pourra conserver comme lui appartenant en propre par prescription les terres ou forêts qui auront été aménagées par lui. » C'est là, comme on le voit, une véritable concession domaniale. Seulement l'expression « pourra conserver comme lui appartenant en propre par prescription » est inexacte. Le concessionnaire du droit d'exploitation est en effet par rapport à l'État un fermier, un détenteur précaire, par suite et conformément aux dispositions de l'article 2236 du C. c.,

il ne peut prescrire. S'il devient propriétaire, c'est non par prescription comme on le dit à tort : mais en vertu d'une concession de propriété faite sous la condition d'un aménagement préalable des terres concédées.

En 1894, on apporta deux limitations à ce droit de propriété du concessionnaire :

1° Ces terrains concédés à titre définitif ne devaient pas avoir un développement ininterrompu dépassant 15 kilomètres pour chaque parcelle, les parcelles pouvant demeurer distantes de deux kilomètres entre elles. On voulait ainsi éviter la constitution d'une propriété trop étendue et d'un seul tenant ;

2° De plus, on obligeait le concessionnaire à respecter tous les droits de propriété résultant de contrats valablement établis, et à n'apporter aucune restriction à la liberté du commerce qui restait entière pour les Européens et les indigènes.

C'était supprimer le monopole commercial qui avait été consenti en 1889. Mais le concessionnaire avait seul le droit de traiter avec les indigènes pour acquérir leurs terrains.

Y avait-il là constitution d'une Compagnie à charte ? On l'a affirmé au Conseil supérieur des Colonies (séance du 20 mai 1891) ; mais d'un autre côté, le sous-secrétaire d'État l'a nié. Quoi qu'il en soit et sans trancher cette question, il nous a paru intéressant de signaler cette concession conditionnelle de propriété faite par l'État.

2. Le décret du 26 décembre 1889 qui concéda à M. Faidherbe le droit d'exploiter pendant 50 ans les îles Tristao est suivi d'un cahier des charges qui ressemble beaucoup au précédent. On abandonne au concessionnaire à l'expiration de sa concession la pleine propriété des terres ou forêts qu'il aura aménagées. M. Faidherbe se substitua en 1890 une société anonyme qui échoua complètement dans sa tentative d'exploitation.

3. Le décret du 31 juillet 1893 concéda à un particulier le droit d'exploiter pendant cinquante ans le territoire des îles Kerguelen. On donnait au concessionnaire le monopole exclusif de la pêche des loups marins et des éléphants de mer, et on stipulait qu'à l'expiration de la concession les terrains exploités ainsi que les constructions resteraient la propriété du concessionnaire. L'exploitation n'ayant pas commencé dans le délai de 18 mois fixé sous peine de déchéance, cette concession est devenue caduque.

4. Le décret du 10 mai 1893 concéda à titre de bail pour une période de 75 ans la partie française du territoire du Cap Blanc à un particulier qui s'engageait à y créer des établissements de pêcheries et de commerce. On stipulait qu'à l'expiration de la concession, le concessionnaire pourrait conserver comme lui appartenant en propre les établissements installés et les terrains aménagés par lui. Le concessionnaire s'engageait à constituer dans un délai de six mois une société anonyme. Le département des colonies n'ayant jamais été avisé de la constitution de cette société, la concession est également devenue caduque.

5. Un décret du 22 avril 1893 approuva une convention passée entre la colonie du Congo et M. Le Châtelier pour l'étude et la création d'une voie de communication entre Loango et Brazzaville. On se trouve en présence d'une nouvelle manière de procéder, ce n'est plus l'État qui concède directement, ni le Ministre agissant au nom de la colonie, c'est cette dernière qui effectue la concession et un décret approbatif intervient ensuite. Voici dans quelles circonstances, cette convention fut signée.

Le fleuve du Congo n'est navigable qu'à 400 kilomètres de son embouchure, et pour relier Brazzaville à la côte on avait songé primitivement à se servir du cours de l'Ogoué. On renonça à cette solution comme étant trop coûteuse, et l'on chercha alors à se servir du fleuve du Niari-Quillou

navigable en entier sauf sur une longueur de 70 kilomètres. Mais pour franchir ces 70 kilomètres, des études techniques s'imposaient, il fallait rechercher si l'on construirait un barrage de retenue, ou bien un chemin de fer.

M. Le Châtelier s'engagea donc à constituer dans ce but une Société d'études au capital de 300,000 francs. La colonie du Congo s'engageait en retour et comme rétribution des travaux effectués à concéder à la société en toute propriété :

200,000 hectares de terres pour une dépense minima de 300,000 francs en études sur le terrain ;

50,000 hectares de terres par 100,000 francs de dépenses supplémentaires jusqu'à concurrence d'une somme de 500,000 francs ;

20,000 hectares de terres par 100,000 francs de dépenses au-dessus de ce chiffre de 500,000 francs.

La Société avait le droit de choisir ces terres. La colonie lui garantissait un droit de préférence pour la concession des travaux, et l'exploitation de la voie ferrée. Ces travaux à l'expiration d'un délai de 30 ans devaient faire retour à la colonie. Aucune subvention ni garantie d'intérêt n'était accordée à la société ; mais on lui assurait pendant toute la durée de la concession l'exploitation en toute liberté des terres vacantes, des forêts et des mines. Ces terres cultivées et exploitées devaient appartenir en toute propriété à la Compagnie.

Cette concession, comme on le voit, est une concession de travaux publics à laquelle est jointe une concession domaniale. Le texte de la convention est assez bien rédigé, il est précis et il indique nettement les obligations de la Société. Les membres du Conseil d'administration de cette Société devaient être pour les deux tiers au moins des présidents ou vice-présidents de Chambres de commerce, directeurs ou présidents de Conseil d'administra-

tion de Compagnies de navigation subventionnées ; directeurs ou membres des cinq grandes Compagnies de chemin de fer ; directeurs ou présidents des Conseils d'administration de sociétés commerciales ou industrielles ayant un capital social supérieur à 5 millions. On ne saurait qu'approuver ces dispositions minutieuses qui montrent bien qu'on voulait constituer une Société sérieuse et solide.

Quant à la concession domaniale faite à la Société, elle n'avait pas, comme il est facile de s'en rendre compte le caractère d'un don gratuit ; elle était au contraire la rémunération du service rendu. Il faut remarquer de plus la proportionnalité établie entre les travaux effectués et l'étendue des terrains concédés. La Société d'études se constitua, elle utilisa dans la mesure du possible le cours du Niari-Quillou, et elle commença son entreprise de transports de la côte à Brazzaville. Elle demanda à exercer son droit d'option et à choisir les terrains dont la propriété devait lui revenir aux termes de la convention. Mais elle se heurta alors aux résistances de tous ceux qui en prévision de cette hypothèse avaient acheté les terres aux indigènes avec l'espoir de les revendre à la Compagnie le prix le plus élevé possible. Une Commission fut nommée pour examiner les titres de propriété des protestataires ; mais comme cette opération menaçait d'être longue, on préféra remettre définitivement à la Société d'études une certaine étendue de terres. C'est ce qui fut fait par le décret du 30 juillet 1894. Ce décret donna à la Société d'études et d'exploitation du Congo le droit d'exploiter pendant 30 ans en jouissance pleine et entière les territoires de la région du Fernand Vaz. Il faut remarquer que cette concession était faite par l'État et la colonie conjointement ; ce qui était un procédé ingénieux pour résoudre la question du domaine. On ne concédait pas un

monopole commercial ; mais il était dit que les terres, forêts et mines mises en valeur ou en exploitation effective appartiendraient en toute propriété à la Société concessionnaire à laquelle on remettrait des titres de propriété réguliers. On faisait ainsi disparaître le droit d'option primitivement accordé à la Compagnie concessionnaire et lui donnant le droit de choisir les terrains dont elle voulait devenir propriétaire.

A la date du 5 juin 1897, une nouvelle convention a été signée avec la Société d'études du Congo et l'arrêté du 4 novembre 1897 (*Journal Officiel* du Congo, n° du 1^{er} février 1898) l'a rendue exécutoire. Cette nouvelle convention accorde à la Société une concession définitive et en toute propriété d'une assez grande étendue de terrains.

6. Le décret du 20 août 1894 concéda à la Société Flers-exportation le monopole de l'exploitation commerciale, industrielle et agricole pendant une durée de 30 années des territoires du bassin du Rio-Compony (Guinée française). Cette concession portait sur une étendue de 300,000 hectares, et la colonie s'engageait à donner à la Société la pleine propriété des terrains mis en exploitation effective.

Remarquons que dans ce décret, c'est la colonie et non plus l'État qui effectue la concession. De plus, il faut signaler que la colonie a été représentée dans cet acte par le ministre des colonies et non par son gouverneur. Toutes ces particularités démontrent avec évidence l'incertitude du régime domanial aux colonies. On ne sait à qui appartiennent les terres vacantes, et de plus, on ignore quel est le représentant légal de la colonie.

7. Le décret du 20 août 1894 concède à un particulier le droit d'exploiter pendant 30 ans le territoire et les eaux maritimes des îles Saint-Paul et Amsterdam en vue d'y créer des établissements de pêche et de commerce, des

dépôts de charbon et d'approvisionnements pour les navires. On décide qu'à l'expiration de la concession les terrains mis en exploitation par le concessionnaire resterait sa propriété définitive.

Toutes ces concessions que nous venons de signaler (moins celle faite à la Société du Congo) sont devenues caduques ou se sont terminées par un échec.

Il y en a cependant deux qui subsistent encore aujourd'hui et dont il nous faut dire un mot maintenant. Ce sont les concessions de M. Verdier à la côte d'Ivoire et de M. Daumas au Congo.

8. Le décret du 21 octobre 1893 accordait à M. Verdier le monopole de l'exploitation forestière dans la colonie de la côte d'Ivoire, et la faculté d'entreprendre dans cette même colonie des opérations agricoles, industrielles et minières.

Comme on le voit, tout trafic autre que celui des bois et de l'acajou en particulier devait rester libre.

La concession s'étendait sur une superficie de cinq millions d'hectares, environ. Cette étendue considérable a donné lieu à de vives critiques auxquelles M. Lavertujon dans son rapport au Sénat en 1895 s'est efforcé de répondre (1). Il expose qu'en France, la terre vaut en moyenne mille à quinze cents francs l'hectare, et qu'avec cette donnée dans l'esprit, le chiffre de onze millions (il s'agissait de la concession de M. Daumas au Congo qui avait cette superficie) sur les cinquante-deux millions d'hectares dont la France est composée, paraît en effet monstrueux.

Mais il faisait remarquer que le Congo a une superficie de 72 millions d'hectares, et que cet immense territoire n'est que la dixième partie des 750 millions d'hectares,

(1) *Rapport sur les Compagnies de colonisation*, p. 23.

superficie totale de nos possessions africaines. « Onze millions sur 700 millions d'hectares — que nous sommes fiers de posséder et dont nous ne savons que faire — cela modifie notablement notre rayon visuel, ajoute l'honorable sénateur, et alors, au lieu de nous écrier : « c'est de la folie ! » plus volontiers, nous réjouissons-nous en disant : « quel débarras ! et quelle chance ! »

Il nous semble difficile de partager cette manière de voir, et nous croyons que le but à atteindre n'est pas de nous « débarrasser » de cet immense domaine que nous possédons en Afrique (ce qui ne serait pas difficile d'ailleurs) ; mais bien de l'exploiter et d'en tirer parti.

Or la concession de M. Verdier portait sur la moitié de la superficie totale de notre colonie de la Côte d'Ivoire, et d'après l'article 4 du cahier des charges les terrains mis en exploitation effective (quelle que fut cette exploitation : agricole, industrielle, minière, etc.) devaient devenir la propriété définitive du concessionnaire. Ce caractère complexe du décret du 21 octobre 1893 conférant d'une part le monopole de l'exploitation des forêts et de l'autre la propriété éventuelle des terrains exploités était important à signaler.

Il en résultait que la moitié de la colonie était aliénée au profit d'un particulier ou d'une société privée dont les actions pouvaient se trouver aux mains d'un très petit nombre de porteurs. On voit immédiatement tout ce qu'une pareille situation a d'anormal et d'étrange, et pour peu que l'on suppose l'autre moitié de la colonie concédée de la même manière, on se demande alors quels droits pouvaient rester au gouvernement français.

Il est clair en effet qu'un droit de propriété portant sur plusieurs millions d'hectares ressemble fort à un droit de souveraineté. De plus, rien n'empêche le propriétaire de cette superficie de transmettre ses droits à d'autres et no-

tamment à des étrangers, c'est alors la disparition de la colonie et sa cession virtuelle à un État étranger.

M. Verdier, en échange de ces avantages considérables s'engageait à payer au budget local une redevance fixe de 5,000 francs par an, et une redevance proportionnelle de 3 francs par bille de bois exporté avec un minimum d'exportation de 2,500 stères. Il devait en outre former une société anonyme au capital de 2 millions.

Cette société se constitua en 1874 sous la dénomination de Compagnie française de Kong. Elle se proposait l'exploitation des plantations de M. Verdier, la création de lignes de bateaux à vapeur, et enfin l'exploitation des forêts concédées.

Le monopole commercial accordé par ce décret de 1893 causa à notre possession de la Côte d'Ivoire un préjudice considérable ainsi qu'on peut s'en assurer en se reportant aux budgets locaux de 1893 et de 1894. Il donna lieu de plus à de vives protestations de la part des indigènes et des autres maisons françaises établies dans la colonie. Les difficultés furent telles que le concessionnaire fut obligé d'attendre pendant deux ans sa mise en possession. Un inspecteur des colonies fut envoyé sur les lieux au mois d'octobre 1894, et dans son rapport il fit ressortir les inconvénients de cette concession. Il y avait donc là des considérations de fait extrêmement puissantes en faveur du retrait de la concession (1). Ce retrait fut prononcé par une décision ministérielle en date du 4 septembre 1895 qui laisse de côté la question de la légalité de la concession.

On aurait pu soutenir, en effet, que cette concession aurait dû être consentie par une loi et qu'un décret simple était illégal. Mais l'arrêté ministériel de déchéance préféra

(1) Voir le *Journal officiel* du 8 février 1898.

conformément à l'avis du Conseil du Contentieux du département des Colonies ne viser que la question de la formation du capital social. La Compagnie de Kong avait été créée au capital de 2,050,000 francs comprenant 4,400 actions de 500 francs dont 2,800 furent remises à M. Verdier en échange de l'apport de ses établissements et du titre gratuit de la concession. Le surplus c'est-à-dire 650,000 francs fut souscrit en espèces. C'est en se rangeant à l'avis exprimé par le Comité du Contentieux de son département que le ministre des colonies estima que cette somme de 650,000 francs ne suffisait pas pour la mise en valeur de la concession. Il prononça donc la déchéance du concessionnaire, parce qu'il jugea que ce dernier n'avait pas rempli son obligation de constituer une société au capital de 2 millions. Remarquons que se préoccupant toujours de l'exploitation rationnelle de nos possessions coloniales, le ministre déclarait à M. Verdier qu'il était tout prêt à lui donner les moyens d'assurer le développement économique de notre colonie, et à examiner avec bienveillance les nouvelles propositions qu'on lui ferait.

Le concessionnaire déchu n'accepta par ces propositions et il déféra l'arrêté ministériel au Conseil d'État.

La question qui fut examinée alors par la haute Assemblée statuant au Contentieux fut la suivante : le ministre des colonies pouvait-il contester la formation du capital social et discuter la question des apports au mois de septembre 1895, alors que les statuts de la société lui avaient été adressés au mois de juillet 1894, et que dans des dépêches ministérielles de la même année adressées au gouverneur de la Côte d'Ivoire, il était dit que la compagnie de Kong était régulièrement constituée ?

Le Conseil d'État pensa que l'Administration des colonies ayant donné son adhésion en 1894 avait épuisé son

droit, et ne pouvait plus par conséquent prononcer la déchéance en 1893.

Dans les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Romieu à la séance du 26 février 1897, on voit indiquées de la façon la plus précise les trois procédés par lesquels l'annulation du contrat de concession pouvait se faire, et la discussion juridique du système qui fut employé. Les trois procédés auxquels on pouvait avoir recours pour rompre les contrats de concession étaient les suivants :

1° En premier lieu, on pouvait contester la légalité des concessions, et dire que le législateur seul avait le droit de les consentir. Ce système était dangereux, comme l'explique M. le Commissaire du Gouvernement, et la controverse était possible sur le droit de l'État. C'est pourquoi le Comité du Contentieux n'a pas cru devoir s'y arrêter ;

2° Le Gouvernement pouvait en second lieu, par un acte de puissance publique et par voie de décret, rapporter le décret de concession et exproprier le concessionnaire. Il aurait fallu dans ce cas indemniser ce dernier, et c'est pourquoi cette hypothèse ne fut pas envisagée ;

3° L'État agissant comme contractant, pouvait en dernier lieu, affirmer que les conditions imposées à son cocontractant n'étaient pas exécutées, et prononcer la déchéance.

C'est ce système qui fut suivi ; il y avait lieu par suite pour le Conseil d'État saisi du litige, d'examiner si le Ministre avait pu en se basant sur l'inexécution de certaines clauses du contrat prononcer la déchéance.

Le capital social peut comprendre des apports en nature, mais comme l'expose M. le commissaire du Gouvernement, le Ministre n'est pas lié par ce qu'il s'est passé entre les actionnaires, et il a le droit de vérifier si ces apports sont sérieux, s'ils n'ont pas été majorés, etc. Mais on ne saurait faire figurer parmi les apports le titre de concession

accordé gratuitement, car alors rien n'empêcherait d'estimer la concession à une somme équivalente au capital social. Pendant combien de temps le Ministre aura-t-il ce droit ? Il est clair en effet qu'on ne saurait le lui reconnaître pendant toute la durée de la concession, et il y a lieu de déclarer que le droit du Ministre est épuisé dès qu'il y a eu de sa part approbation des statuts soit expressément, soit implicitement.

En ce qui concerne la concession de M. Verdier, cette approbation étant intervenue avant l'arrêté de déchéance, la nullité de cet arrêté ne pouvait faire de doute. Le Conseil d'État dans son arrêt du 5 mars 1897 a donc annulé l'arrêté de déchéance, et renvoyé devant le Ministre pour qu'il soit procédé à la liquidation de l'indemnité qui pouvait être due à raison du préjudice causé.

Nous croyons que cet arrêt du Conseil d'État est indiscutable au point de vue juridique : il est clair, en effet, que l'action en résolution qui appartient à tout contractant dans une convention synallagmatique ne peut plus être intentée dès qu'il y a eu exécution du contrat.

En fait, il est regrettable que dans le décret primitif de 1893 accordant la concession, les droits de l'État n'aient pas été mieux sauvegardés.

A la suite de cet arrêt une transaction est intervenue entre le Ministre des Colonies et la Société de Kong. On donne à cette Compagnie 300,000 hectares de terres à choisir en toute propriété du sol et du sous-sol. Mais on ne lui rend pas le monopole de l'exploitation des forêts, le commerce des bois ayant quintuplé depuis la suppression de ce monopole. En retour, la colonie de la côte d'Ivoire s'engage à verser à la Société une indemnité fixe de 250,000 francs et quatorze annuités de 125,000 francs chacune.

Il importe de faire remarquer que cette convention a été

signée par le Ministre des Colonies agissant au nom de la colonie de la côte d'Ivoire, et c'est au nom de cette dernière que la concession domaniale de 300,000 hectares a été faite. Or dans la convention primitive du 21 octobre 1893, la concession avait été faite directement par l'État. Il y aurait lieu, croyons-nous, de faire cesser une situation aussi incertaine et de bien déterminer les droits respectifs de l'état et de la colonie. De plus, celle-ci ne devait pas avoir d'autre représentant légal que son gouverneur.

9. Le décret du 17 novembre 1893 concéda à la maison Daumas établie au Congo depuis 1863 le droit d'exploiter pour une période de trente années les territoires situés dans le bassin supérieur de l'Ogoué. Ce dernier fleuve est, en effet, navigable depuis son embouchure jusqu'à N'Djolé. Au-delà de cette station, M. de Brazza Commissaire général du gouvernement de la République au Congo avait fermé l'Ogoué à tous les commerçants. Cette mesure énergique s'imposait au début, et elle était nécessaire afin d'empêcher l'occupation du pays par les étrangers. Les maisons étrangères plus puissantes que les maisons similaires françaises auraient pu en étendant leur influence dans ces régions les soustraire à la domination de la France. Mais cette mesure ne pouvait être que transitoire, et c'est pour hâter la mise en valeur de cette contrée que fut faite la concession du bassin de l'Ogoué à M. Daumas. Ce monopole agricole, commercial et industriel ainsi concédé se justifiait dans une certaine mesure. Il s'agissait de faire tomber la région du Haut-Ogoué dans la zone d'influence française, et il était naturel dans ce but d'accorder des privilèges assez étendus à la maison de commerce Daumas. En le faisant, on ne pouvait guère léser que les intérêts des étrangers. Examinons maintenant les avantages qui étaient faits au concessionnaire. On donnait à ce dernier

la libre jouissance de tous les territoires du domaine colonial, et le droit de disposer des installations officielles. La colonie s'engageait à concéder à la société constituée par le concessionnaire la pleine propriété des terrains mis en exploitation effective. Cette société avait le droit de choisir les terrains sous la réserve que le long des cours d'eau, ils ne pouvaient avoir un développement ininterrompu dépassant 10 kilomètres par parcelle, les parcelles pouvant au gré de l'Administration demeurer distantes de 2 kilomètres entre elles. On donnait à la société le droit d'assurer par ses propres moyens la sécurité et la protection de ses établissements. On l'autorisait à cet effet à introduire des armes et des munitions. (Rappelons à ce sujet que le territoire concédé se trouvait en dehors du bassin conventionnel du Congo délimité par l'Acte de Berlin de 1885).

Les droits des indigènes étaient réservés ; mais on permettait à la société de s'entendre avec eux pour le déplacement des villages. Les avantages concédés par l'État étaient considérables, et la société elle-même ne put le nier. Voici ce que nous lisons en effet dans le Mémoire présenté par son avocat lorsqu'elle déféra au Conseil d'État l'arrêté ministériel de déchéance : « Ce n'est pas une charte que nous avons ; mais on peut dire que c'est dans un certain sens mieux qu'une charte puisque nous en possédons tous les avantages commerciaux sans en encourir les charges. Personne, en effet, ne pourra pendant trente années venir se placer auprès de nous et nous créer une concurrence, ce sera pour la société un droit exclusif commercial, minier et industriel »... Il y avait, de plus, une délégation de souveraineté qui était faite à la maison Daumas, et celle-ci s'engageait à maintenir au point de vue politique les résultats de l'occupation française actuelle. Quelles étaient les obligations du concessionnaire ? Le concessionnaire n'était tenu qu'à constituer avant le 31 décembre 1894

une société au capital de 2 millions, à verser un cautionnement de 40,000 francs, et à établir au moins cinq postes dans la région du Haut-Ogoué. Somme toute, ces obligations étaient bien minimes comparées aux avantages accordés, mais cela pouvait s'expliquer par le caractère de la concession qu'on a désignée avec raison du nom de concession de pénétration.

La superficie du territoire concédé était de près de douze millions d'hectares, et la société qui avait sur cette étendue le monopole minier, agricole, industriel et commercial disposant d'un capital de 2 millions de francs, ne pouvait guère dépenser par hectare plus de 0 fr. 20. On voit immédiatement la disproportion entre l'étendue concédée, et les ressources à affecter à la mise en valeur de la région. C'est là à notre avis la principale critique à adresser à la concession de la société du Haut-Ogoué ; et si cette société avait eu les moyens d'assurer l'exploitation rationnelle du territoire concédé, nous n'aurions pas songé à critiquer la superficie de ce territoire, car elle ne portait que sur le sixième environ de l'étendue totale de notre colonie du Congo, et de plus elle se trouvait dans une région déserte, peu connue, et jusqu'alors fermée au commerce européen. On sait qu'il en était autrement de la concession faite à M. Verdier dans notre colonie de la côte d'Ivoire, et que celle-ci s'étendant sur la moitié de la superficie totale de la colonie lésait d'une façon sérieuse les intérêts des autres négociants et des indigènes.

Une fois constituée, la société du Haut-Ogoué s'occupa exclusivement du commerce et de l'exportation du caoutchouc et de l'ivoire. La concession de M. Daumas ayant donné lieu à de vives critiques au Parlement et dans la presse, elle fut soumise à l'examen du Comité consultatif du contentieux du Ministère des Colonies. Après avis du Comité, et après avoir entendu les explications du conces-

sionnaire, le Ministre des Colonies prononça la déchéance de ce dernier par un arrêté en date du 27 février 1896.

Le Ministre, dans son arrêté laissait de côté la question de la légalité de la concession, la déchéance fut déclarée parce qu'il estima que l'engagement de constituer une société anonyme n'avait pas été tenu dans le délai convenu, délai qui ne pouvait dépasser le 31 décembre 1894. Il fit valoir de plus qu'on ne devait pas tenir compte des apports en nature de la maison Daumas en échange des deux mille actions qui lui avaient été attribuées. Le Comité du Contentieux avait fait remarquer que les justifications produites étaient insuffisantes et qu'il était difficile d'affirmer que la constitution d'un capital de deux millions était remplie. L'arrêté de déchéance fut déféré au Conseil d'État qui dans son arrêt du 5 mars 1897 l'annula et renvoya le concessionnaire devant le Ministre pour faire procéder à la liquidation de l'indemnité pouvant lui être due.

Le Conseil d'État pensa que les apports en nature n'étaient pas interdits par la convention étaient licites, et pouvaient être compris dans le capital social à condition de présenter une utilité directe pour la concession. Il ne trancha pas la question de savoir si le titre de la concession pouvait figurer parmi les apports, cette question d'ailleurs n'était pas soulevée, et elle semble avoir été résolue par la négative d'une façon implicite dans un arrêt du Conseil d'État du 22 février 1889, Saint-Germain.

Disons à ce sujet que dans les concessions de travaux publics, les concessions de chemins de fer et de tramways en particulier le titre de la concession ne peut figurer dans le capital social, en vertu d'un texte formel. Nous croyons qu'il est inutile d'examiner en détail cette question puisqu'elle n'a pas été tranchée d'une façon bien nette.

Le Conseil d'État s'est borné à rechercher si le Ministre

qui n'avait pas adhéré à la constitution de la société pouvait en prononcer la déchéance de plein droit.

Or cette déchéance de plein droit n'ayant été prévue par l'article 13 du cahier des charges que pour le cas où la société ne serait pas constituée dans le délai fixé, et non pour le cas d'irrégularité dans la composition du capital, il en résultait que l'arrêté de déchéance devait être annulé.

La règle, en effet, aussi bien en droit civil qu'en droit administratif (Arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1892, Casino de Nice), est qu'une mise en demeure préalable est indispensable, et le fait par le Ministre de vérifier les apports ne saurait constituer cette mise en demeure et la remplacer. Cette règle est d'ailleurs équitable et rationnelle. Il faut ajouter que la société du Haut-Ogoué avant l'arrêt du Conseil d'État avait régularisé la composition du capital social en l'augmentant d'un million.

On peut remarquer que les deux arrêts du Conseil d'État rendus le 5 mars 1897 n'ont statué que sur une question d'espèce, la question de la légalité des concessions étant restée en dehors du débat. Nous ne disons rien d'un moyen accessoire invoqué par le Ministre des Colonies tiré de ce que la concession ayant été faite à M. Daumas personnellement serait devenue caduque à son décès. Le Conseil d'État a décidé sur ce point que rien dans la convention n'empêchait la transmissibilité de la concession, et que les héritiers de M. Daumas en formant la société du Haut-Ogoué n'avaient fait que se conformer à une obligation imposée à leur auteur.

A la suite de cet arrêt du Conseil d'État, une convention est intervenue entre le Ministre des Colonies agissant au nom de la colonie du Congo et la Société du Haut-Ogoué. Dans cette convention, on rend à la colonie la police de la région concédée, et l'on supprime le droit pour la Société

d'assurer la sécurité publique. On lui consent une remise de 50 0/0 sur les droits de sortie applicables dans la colonie. Mais en retour la Société prend l'engagement d'exécuter des travaux d'utilité publique (amélioration du cours de l'Ogoué, création de routes, etc.).

Au fur et à mesure de l'exécution des travaux, il doit lui être accordé en toute propriété des terrains, dont la superficie sera basée sur le nombre de kilomètres de voie établie, ou sur l'importance des aménagements effectués pour faciliter la navigation de l'Ogoué.

De plus, on donne en toute propriété un terrain de 300,000 à 400,000 hectares situé dans le périmètre de la concession, avant toute exécution des travaux, mais après l'approbation du programme. Cette convention transactionnelle de même que celle consentie à la Société Verdier, a été approuvée par décret. Disons à ce sujet qu'il est regrettable de ne pas trouver des textes aussi importants insérés au *Journal Officiel* de la République française.

Comment convient-il d'apprécier ces grandes concessions ?

Si ces concessions n'ont pas donné jusqu'ici de résultats satisfaisants (1), cela tient soit au choix malheureux du concessionnaire soit à l'imprévoyance des actes de concession et à leur rédaction défectueuse ; mais il ne faut pas en conclure que ce procédé doive être condamné d'une façon absolue. A l'heure actuelle, d'ailleurs, la conception des compagnies privilégiées de colonisation semble définitivement condamnée (voir le Rapport de M. Pauliat au Sénat, 1897) et l'on ne distingue plus ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer que les petites concessions

(1) On trouvera dans le journal l'*Estafette* une série d'articles sur ces grandes concessions. Voir les n^{os} des 17, 27 avril 1895, 2, 9, 15, 16, 19 et 25 mai, 6 et 16 juin 1895.

d'une part et les grandes de l'autre. Toutes deux ne doivent être accordées qu'à des personnes ayant l'expérience des affaires coloniales, munies de capitaux nécessaires proportionnés à l'importance de la concession. De plus, il faut indiquer avec précision les conditions imposées aux concessionnaires, et une loi organique sur la matière serait particulièrement utile à ce point de vue.

S'il est indispensable, afin de hâter la mise en valeur de notre domaine colonial, de recourir à la formation de sociétés puissantes ayant un double objet commercial et agricole, il est nécessaire de veiller à ce que ces sociétés ne se forment pas dans un but de spéculation, et il convient de s'assurer que leurs capitaux sont réels et non fictifs.

Parmi les questions qui appellent tout particulièrement l'attention du législateur figure celle des apports. Il faudrait déterminer le montant du capital à souscrire en espèces, et interdire de faire figurer parmi les apports en nature le titre de concession obtenu gratuitement.

De même, les grandes entreprises de colonisation devraient être astreintes à la mise en valeur de leur concession, et toute autre exploitation devraient leur être interdite. C'est pourquoi il importe de bien préciser l'objet de la concession. Nous avons déjà indiqué, d'ailleurs, dans un chapitre précédent, comment il convenait de procéder, afin de protéger efficacement ces sociétés et d'encourager ainsi leur formation sans néanmoins les doter de monopoles ou de privilèges exclusifs. Quant à la question de la délégation des droits de souveraineté, elle ne saurait se poser à notre avis ; de ces droits, les uns tels que la faculté de percevoir des taxes sur les indigènes ne sauraient être abandonnés à des particuliers, et les autres tels que le droit de police, etc., constituent non des avantages mais des charges souvent fort onéreuses.

Toutes ces questions sont d'ailleurs soumises actuellement à l'examen d'une Commission constituée récemment par le Ministre des Colonies (Arrêté du 19 juillet 1898) et qui a pour objet de donner son avis sur les demandes de concessions coloniales. Elle est placée sous la présidence de M. le conseiller d'État Cotellet.

CHAPITRE IX

LES CONCESSIONS PÉNALES.

Trois sortes de peines qui sont loin d'ailleurs, d'avoir la même valeur si on les considère comme instruments de colonisation, s'exécutent hors du territoire de la France continentale. Ces peines sont :

- 1° La déportation ;
- 2° La transportation ;
- 3° La relégation.

Toutes trois présentent des caractères communs :

- 1° Elles dépendent du Ministère des Colonies ;
- 2° Elles sont perpétuelles ou de longue durée ;
- 3° Elles nécessitent l'expatriation du condamné, et s'exécutent aux colonies. Ces dernières sont actuellement la Guyane et la Nouvelle-Calédonie. Notons cependant que les décrets du 8 mars 1886 et 22 octobre 1887 ont affecté la colonie d'Obock à la transportation des indigènes originaires de l'Afrique, de l'Inde et de l'Indo-Chine. De même un décret du 1^{er} décembre 1887 a affecté la colonie du Gabon aux condamnés d'origine indo-chinoise.

Nous ne dirons rien du fonctionnement de chacune de ces peines. Notre but n'est pas de les étudier en tant que moyens de répression, ni de rechercher quelle est leur valeur colonisatrice. Il faudrait, en effet, si l'on se plaçait à ce dernier point de vue, envisager les avantages que ces

peines procurent aux colons libres en leur fournissant une main-d'œuvre à bon marché.

Nous nous contenterons dans ce chapitre, d'examiner les concessions de terres faites soit à des condamnés en cours de peine, soit à des libérés. On sait que l'objet de toute peine est double : il s'agit d'une part de châtier le coupable et de lui faire expier son crime ; il faut ensuite l'amener au repentir, l'amender, le reclasser dans la société en un mot.

Or l'octroi d'une concession de terre en rendant le condamné propriétaire, et en l'attachant au sol qu'il cultive, est précisément l'un des procédés de reclassement des plus efficaces.

§ I. — Des concessions de terres aux déportés.

La déportation est une peine perpétuelle politique qui a commencé à fonctionner à partir de la loi du 8 juin 1850, car jusque-là on s'était contenté d'interner les déportés en France. L'article 6 de cette loi oblige le gouvernement à pourvoir à l'entretien des déportés qui ne subviennent pas à cette dépense au moyen de leurs propres ressources. Il en résulte que ces derniers ont le droit de rester oisifs, ils font par conséquent de mauvais colons. Le plus souvent, ils cherchent à s'évader, et songent sans cesse à leur retour en France, espérant soit une amnistie soit un changement de régime politique. Les lieux de déportation simple sont l'île des Pins et l'île Maré en Nouvelle-Calédonie ; la déportation dans une enceinte fortifiée s'exécute à la presqu'île Ducos en Nouvelle-Calédonie, et aux îles du Salut en Guyane (Lois du 23 mars 1872 et du 9 février 1895).

La loi de 1872 annonçait une loi sur les concessions de

terres aux déportés, elle fut rendue le 25 mars 1873. Ainsi que l'expose M. d'Haussonville qui fut rapporteur à l'Assemblée nationale, le but de la loi de 1873 est triple. On a voulu :

1^o Encourager les déportés au travail, et faciliter leur accession à la propriété ;

2^o Favoriser la reconstitution de la famille ;

3^o Faire naître chez eux le désir de la réhabilitation en leur permettant de recouvrer les droits dont ils avaient été privés par la dégradation civique.

L'article 9 de la loi de 1873 dispose que les condamnés à la déportation simple peuvent recevoir une concession de terre dès leur arrivée dans la colonie. Quant aux condamnés à la déportation dans une enceinte fortifiée, ils peuvent si leur conduite a été irréprochable pendant cinq ans, être autorisés à s'établir hors du territoire affecté à la déportation. Ainsi pour ces déportés, la concession de terres se trouvera nécessairement hors du territoire affecté à la déportation, tandis que pour les déportés simples, elle pourra se trouver soit sur ce territoire soit en dehors. Les concessions ainsi accordées sont provisoires, et sont soumises à un certain nombre de clauses résolutives. On peut en effet, les retirer pour inconduite, indiscipline, défaut de mise en culture des terres, évasion, tentative d'évasion et pour tout crime ou délit ayant entraîné des peines criminelles ou correctionnelles. En cas de décès du condamné, sa famille peut être autorisée à continuer l'exploitation de la concession, et à en obtenir la propriété. La concession provisoire ne devient définitive qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans. Elle est considérée comme un acquêt de communauté, et la veuve peut continuer l'exploitation et devenir propriétaire. La concession définitive est retirée au déporté en cas d'évasion. La femme et les enfants du condamné peuvent dans ce

cas garder la jouissance du terrain concédé en restant dans la colonie, et le gouverneur peut les constituer propriétaires définitifs. L'article 13 règle la succession à la propriété concédée. La veuve hérite de la moitié en propriété quand il n'existe pas d'enfants légitimes, et du tiers en usufruit dans le cas contraire.

M. d'Haussonville dans son ouvrage sur les établissements pénitentiaires en France et aux colonies donne la statistique des déportés en 1873. Il y en avait à cette époque 3,224 dont 984 seulement avaient obtenu des concessions de terres d'une superficie de 432 hectares. Sur ces 984 déportés, 691 avaient tiré parti de leur concession, 220 n'avaient fait que très peu d'efforts pour mettre en valeur le terrain concédé, et 70 y avaient renoncé.

Toutes ces concessions se trouvaient concentrées dans l'île des Pins. Les derniers déportés ont quitté cette île à la suite de la loi d'amnistie en 1882, et à l'heure actuelle il n'en existe plus que deux qui d'ailleurs, ne sont pas concessionnaires. En accordant des concessions de terres aux déportés c'est-à-dire à des condamnés politiques, on n'a pas en vue l'amendement et le reclassement de ces condamnés. Ce qu'on a voulu en réalité, c'est les occuper, et les mettre à même de subvenir à leurs besoins.

Mais bien peu de déportés prennent leur parti de l'exil, et pour la plupart ils préfèrent rester oisifs. Cette peine de la déportation devrait d'ailleurs être supprimée en tant que peine coloniale.

§ II. — Des concessions de terres aux transportés.

La peine de la transportation s'applique aux condamnés aux travaux forcés à perpétuité ou à temps. Elle s'exécute aux colonies depuis 1854 ; auparavant elle consistait en un

internement dans les bagnes de Brest, de Rochefort et de Toulon. Ces bagnes avaient eux-mêmes succédé à la peine des galères. Bien que d'origine récente, la transportation dérive d'une idée ancienne, et sous le règne de Louis XV pour hâter le peuplement de la région du Mississipi, on avait songé à créer des pénitenciers en Louisiane.

Le Code pénal de 1791 et la loi du 24 vendémiaire an II prévoyaient la transportation dans les colonies. Ce dernier texte est relatif aux mesures à prendre pour l'extinction de la mendicité, et le titre IV qui traite de la transportation indique les cas dans lesquels les mendiants et les vagabonds doivent subir cette pénalité qui n'est autre que notre peine actuelle de la rélegation. L'article 13 de ce titre IV était ainsi conçu : « Le terme de la liberté étant arrivé, le transporté recevra une portion de terrain, telle qu'en travaillant sa subsistance puisse être assurée. La portion du produit de son travail qui lui aura été conservée aidera à lui fournir en outils ou denrées les moyens de mettre son fonds en activité. » L'article 17 traitait de la succession à ce lot de terre ainsi concédé. Mais cette loi ne fut pas appliquée, et la transportation ne fut organisée que sous le Second Empire.

Déjà le message du 22 novembre 1850 annonçait la création de cette peine coloniale. « 6,000 condamnés, disait-on dans ce message, renfermés dans nos bagnes, grèvent le budget d'une charge énorme, se dépravent de plus en plus et menacent incessamment la société. Il me semble possible de rendre la peine des travaux forcés plus efficace, plus moralisatrice, moins dispendieuse et plus humaine en l'utilisant au progrès de la colonisation française. »

Trois actes intervinrent ensuite et l'organisèrent.

1^o Ce fut d'abord, le décret-loi du 8 décembre 1851 qui décida que tous les individus placés sous la surveillance

de la Haute Police en rupture de ban ou affiliés à des sociétés secrètes pourront être transportés dans une colonie pénitentiaire à Cayenne ou en Algérie. Signalons, en passant, tout ce que cette mesure arbitraire avait d'odieux, car on assimilait à des criminels de droit commun des adversaires politiques dont on voulait se débarrasser.

C'était là une véritable déportation plutôt que de la transportation, et l'on généralisait les dispositions de la loi du 24 janvier 1850 qui avait prescrit de transporter en Algérie les insurgés des journées de juin 1848.

On relégua ces transportés à Lambessa sur les confins du Sahara c'est-à-dire dans un lieu où il n'y avait pas de colons libres (1).

Ils étaient divisés en 3 catégories : la première internée dans les forts ou les camps, la seconde employée à des travaux de défrichement et de construction de villages.

Enfin dans la troisième, on rangeait tous ceux qui s'étaient fait remarquer par leur bonne conduite. On pouvait leur accorder une concession de terre provisoire d'abord, définitive ensuite à l'expiration d'un délai de 7 années.

2° Nous rencontrons ensuite le décret du 27 mars 1852 qui sans attendre une loi modifiant le Code pénal sur ce point, permet d'envoyer sur leur demande en Guyane des forçats détenus dans les bagnes. 2,000 d'entre eux furent ainsi transportés. Ce décret dans son article 4 prévoyait les concessions de terres à faire, et exigeait une possession de dix années avant de les rendre définitives.

3° Enfin la loi du 30 mai 1854 vint régulariser ces modifications apportées par décret au Code pénal, et posa le principe de l'exécution de la peine de la transportation

(1) De Baudicourt, *La Colonisation de l'Algérie*.

dans des colonies autres que l'Algérie à désigner par décret.

La loi de 1854 a un triple but :

- 1° Rendre la peine plus efficace, c'est-à-dire plus redoutable et plus redoutée ;
- 2° Faire disparaître de la métropole les forçats libérés ;
- 3° Utiliser ces mêmes forçats au profit de la colonisation.

Ce régime de la transportation donne lieu encore aujourd'hui à des critiques assez vives. Nous n'avons pas à les apprécier, ni à examiner s'il ne conviendrait pas de supprimer cette peine en tant que peine coloniale. Bornons-nous seulement à indiquer qu'à un certain moment, la transportation appliquée avec faiblesse avait perdu toute sa force répressive. Des décrets récents lui ont rendu toute sa rigueur. Ces décrets sont :

1° Le décret du 13 janvier 1888 modifié le 29 septembre 1890 sur le régime des libérés ;

2° Le décret du 4 septembre 1891 sur le régime disciplinaire ;

3° Le décret du 15 septembre 1891 modifié par celui du 13 décembre 1894 sur l'utilisation de la main d'œuvre pénale ;

4° Le décret du 31 août 1878 modifié le 18 janvier 1895 sur les concessions de terres. Ce sont ces derniers textes que nous allons examiner.

Le but de ces concessions est très clair : on a voulu grâce à elles, opérer le reclassement des condamnés et non pas seulement les occuper comme les déportés.

Le décret du 27 mars 1852 annonçait que des concessions de terres seraient faites aux transportés, les articles 11 et 14 de la loi de 1854 rappelèrent cette disposition ; mais c'est seulement en 1878 que fut rendu le premier règlement d'administration publique sur la matière.

A) — *Des concessions de terres aux transportés avant le décret de 1878.*

La Guyane fut d'abord désignée pour servir de lieu de transportation, et de 1852 à 1864 elle fut la seule colonie pénitentiaire. Les premières concessions de terres aux transportés ont été faites en Guyane en 1858, et en Nouvelle-Calédonie en 1870.

On les employa d'abord à la construction des pénitenciers, et au défrichement du sol. On eut le tort, après avoir défriché certains terrains de les abandonner pour en occuper d'autres, et la mortalité fut très élevée pendant cette période de tâtonnements qui dura jusqu'en 1858. A cette époque on créa sur les bords du fleuve du Maroni un centre pénitentiaire qui prit le nom de Saint-Laurent du Maroni. Dès 1860, ce territoire a été affecté tout spécialement à la transportation, et en vertu d'une délimitation faite le 5 décembre 1882, il occupe une superficie de 146,000 hectares. Dans son ouvrage M. d'Haussonville nous apprend qu'en 1875 les transportés formaient trois catégories :

1° Les uns étaient placés dans des pénitenciers à Cayenne ;

2° D'autres étaient concentrés aux îles du Salut où on les occupait dans les ateliers à des emplois industriels ;

3° D'autres enfin se trouvaient installés dans les établissements du Maroni. Ces derniers étaient les aspirants concessionnaires. On leur enseignait les travaux agricoles, et on les employait aux travaux préparatoires de la colonisation c'est-à-dire au défrichement, à la construction des routes, des cases etc. A l'origine les concessionnaires étaient associés pour exécuter ces travaux, et on ne remettait à chacun d'eux sa propriété individuelle qu'après sa période de travail en commun. On ne tarda pas à

reconnaître que les concessionnaires ne travaillaient pas assez, et on fit exécuter ces travaux préparatoires par les apprentis concessionnaires.

A la Guyane, le régime des concessions ne s'est développé que vers 1875, et seulement quand l'Administration cantonna les colons sur un territoire restreint. Tous les concessionnaires s'établirent aux environs du pénitencier du Maroni, et se consacrèrent exclusivement à la culture de la canne à sucre. C'est l'Administration qui leur acheta la canne et elle construisit une sucrerie.

Quelles étaient les conditions des concessions avant 1878 ? La loi de 1854 avait promis un règlement d'administration publique. Il fut rendu seulement en 1878 ; aussi jusqu'à cette époque des arrêtés locaux déterminèrent les règles à suivre. En Guyane cet arrêté fut tardif, il ne fut rendu que le 14 novembre 1865 c'est-à-dire à une époque où cette colonie avait cessé d'être une colonie pénitentiaire. Cet arrêté de 1865 ne prévoyait que les concessions faites aux libérés. Aux termes de cet arrêté, le libéré qui a obtenu une concession est obligé d'y construire une case dans les conditions qui lui seront assignées, et de mettre son lot en culture dans le délai de 2 ans sous peine d'être expulsé de sa concession. On peut révoquer la concession pour paresse, ivrognerie, défaut de construction de la case, etc. Pendant les deux premières années le libéré concessionnaire a droit aux vivres, à l'habillement, et au prêt d'outils. L'obligation de construire une case disparut d'assez bonne heure, et la concession fut livrée avec l'habitation.

Au 31 décembre 1870, il y avait au Maroni :

917 concessionnaires y compris les femmes et les enfants. Ce chiffre se décomposait ainsi :

290 forçats en cours de peine.

235 libérés astreints à la résidence.

30 libérés non astreints à la résidence.

C'est-à-dire seulement 265 libérés sur un total de 1686.

Le nombre des concessionnaires était de 381 en 1876 et de 421 en 1881.

Le décret du 2 septembre 1863 désigna la Nouvelle-Calédonie pour recevoir les transportés, et le premier convoi des condamnés arriva dans cette colonie le 9 mai 1864. On ne vit pas se produire au début les mêmes tâtonnements et les mêmes hésitations qu'en Guyane, et les forçats furent aussitôt employés à la constructions de pénitenciers et à des travaux de voirie. Le centre de Bourail fut créé en 1867, et dès 1870 des concessions de terre furent faites.

Les concessionnaires se livrèrent à la culture de la canne à sucre qu'ils vendaient à l'Administration. D'autres centres furent successivement créés à la Foa en 1878, à Pouembout et à Ouégoa en 1883. D'après M. Nicomède, les concessionnaires pratiquèrent surtout dans ces nouveaux centres la culture facile du maïs et des haricots. Toutes ces concessions furent faites d'après les dispositions des arrêtés locaux de la Guyane qui furent rendus applicables à la Nouvelle-Calédonie.

B) — *Des concessions de terres faites aux transportés sous le régime du règlement d'administration publique du 31 août 1878.*

Ce décret s'applique aux deux colonies de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie.

Notons qu'à dater de 1867, on n'envoya plus en Guyane que les condamnés Arabes, noirs ou asiatiques. En 1887 (Décision ministérielle du 15 avril 1887) on y dirigea de nouveau les condamnés à plus de huit années de travaux forcés. Actuellement en vertu du décret du 16 novembre 1889, c'est une Commission instituée au Ministère de la

Justice qui répartit les forçats entre nos deux colonies pénitenciaires. Le décret de 1878 permet aux gouverneurs d'accorder aux transportés des concessions provisoires qui ne deviennent définitives qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans et seulement après la libération du condamné. Celui-ci ne peut ni aliéner, ni hypothéquer, ni donner à bail son terrain, et la concession provisoire peut être retirée par le gouverneur pour inconduite, indiscipline, défaut de mise en culture, tentative d'évasion, etc. Dans ce cas, la femme et les enfants peuvent être autorisés à continuer l'exploitation, et ils deviennent concessionnaires définitifs à l'expiration du délai restant à courir. Il en est de même si le condamné décède au cours de sa période provisoire. Les terrains dont la concession devient définitive pendant le mariage sont acquêts de communauté.

La concession devenue définitive peut être retirée aux libérés astreints à la résidence en cas d'absence illégale ou de tentative d'évasion constatées par jugement. Le décret de 1878 ne parlait pas des libérés non astreints à la résidence. Les transportés auxquels une concession provisoire pouvait être accordée étaient seulement les condamnés placés dans la 1^{re} classe. (Décret du 18 juin 1880). En cas de fautes disciplinaires, afin d'éviter de les éloigner de leur concession, on leur imposait un certain nombre de journées de travail. Il ne suffisait pas de donner aux transportés une terre à cultiver, il fallait aussi les mettre à même d'opérer le défrichement.

C'est ce qui fut fait par la décision ministérielle du 16 janvier 1882. Cette décision aujourd'hui abrogée permettait d'accorder aux concessionnaires des outils aratoires, des rations de vivres et d'habillement, des secours en argent en cas de mariage et l'hospitalisation gratuite. Le concessionnaire était tenu de mettre la terre en plein rapport dans un délai de 30 mois, et il devait fournir

42 journées de travail par an pour l'exécution de travaux d'utilité publique. A côté des concessions agricoles, cette décision ministérielle créa des concessions urbaines. M. Beauchet critique vivement ces dernières qu'il estime contraires au texte de la loi de 1854.

Nous croyons que ces concessions urbaines sont conformes à l'esprit de cette loi ; on a voulu par le procédé des concessions moraliser et reclasser le transporté, dès lors pourquoi empêcher les condamnés qui ont donné des gages de repentir de reprendre leur ancien métier ? Pourquoi obliger d'anciens ouvriers d'art à cultiver le sol ? N'est-il pas évident qu'il y aura tout avantage pour eux à se livrer à une profession industrielle qu'ils connaissent déjà, et n'est-ce pas là aussi pour la colonie une solution avantageuse ?

En ce qui concerne les concessionnaires ruraux, signalons un arrêté du Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie exigeant la constitution d'un pécule de 200 francs à la Caisse d'épargne pénitentiaire. Cette décision était très sage, et elle permettait à ces concessionnaires d'attendre les premières récoltes sans être à la charge de l'Administration.

Le régime du décret de 1878 n'était pas assez sévère, et voici comment l'apprécie un jurisconsulte éminent dont le nom fait autorité en matière coloniale et pénitentiaire, M. Dislère, président de section au Conseil d'État :

« Grâce à des mises en concession prématurées, les condamnés ont pu bénéficier des avantages qui leur étaient concédés sans avoir su mériter par leur travail une faveur qui devait être pour eux la première étape de leur réhabilitation. Les trente mois de vivre qui leur étaient accordés ne servirent qu'à favoriser la paresse du plus grand nombre, et l'œuvre de la colonisation pénale périlcita. »

Dans le rapport du Ministre des Colonies précédant le décret de 1895 nous voyons de plus que par suite de la trop grande facilité laissée aux transportés d'aliéner leur concession, ceux-ci n'attachaient pas un prix suffisant à la faveur qui leur était accordée, et se laissaient trop souvent tenter par des spéculateurs peu scrupuleux.

Des réformes étaient donc nécessaires : elles ont été réalisées par le décret du 18 janvier 1895 qui indique nettement quels sont les transportés auxquels des concessions peuvent être faites, et qui oblige les concessionnaires au paiement d'une rente perpétuelle dont le capital est exigible en cas d'aliénation.

C) — *Du régime actuel des concessions de terres tel qu'il est fixé par le décret du 18 janvier 1895.*

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, des concessions de terres peuvent être accordées seulement : aux condamnés en cours de peine de 4^{re} classe et ayant un pécule suffisant. Le décret du 4 septembre 1891 sur le régime disciplinaire des forçats les divise en trois classes. La première classe comprend les transportés les mieux notés, et ayant déjà subi la moitié de leur peine s'ils sont condamnés à temps, ou une période de 10 ans s'ils sont condamnés à perpétuité. Comme on le voit, on fait de la concession une faveur qui ne peut être accordée qu'à ceux-là seuls qui s'en rendent dignes. On peut les accorder aussi, en second lieu aux libérés lorsqu'ils ont versé à la Caisse d'épargne de l'Administration pénitentiaire un dépôt de garantie.

Les forçats libérés sont astreints à un séjour perpétuel ou limité dans la colonie. Ils doivent justifier de moyens réguliers d'existence, et parmi ces moyens figure la concession (Décrets du 13 janvier 1888, art. 5, et du 29 septembre 1890). Les concessions sont livrées défrichées et pour-

vues d'une habitation, leur superficie est de trois hectares au moins et de dix au plus, et le concessionnaire est astreint au paiement d'une rente annuelle variant de dix à vingt francs par hectare. Cette rente n'est due que deux ans après l'envoi en possession, délai accordé pour la mise en valeur totale du terrain. Le capital de la rente ne peut être inférieur à 400 francs ni supérieur à 600 francs. Si l'on a élevé ainsi ce chiffre, c'est afin de donner à la concession une valeur supérieure au prix réel du terrain concédé, et d'empêcher ainsi l'accaparement des terres par les commerçants libres établis sur les centres pénitentiaires. On accorde aux concessionnaires des rations de vivres pendant une période de 6 mois au lieu de 18 mois comme auparavant. On leur fournit de plus des outils, et des effets d'habillement. En dehors des concessions agricoles, le décret de 1895 permet de faire des concessions industrielles pour l'exercice d'un commerce ou d'une industrie jugés nécessaires aux besoins des concessionnaires ruraux.

Les concessions sont d'abord provisoires, elles obligent à la résidence, et on ne peut ni les aliéner ni les hypothéquer ou les affermer. De plus, elles doivent être complètement mises en valeur dans un délai de deux ans. L'article 16 du décret énumère les cas très nombreux dans lesquels la concession provisoire peut être retirée. En cas de retrait, le bien concédé fait retour au Domaine pénitentiaire ; mais la femme ou les enfants s'ils résident dans la colonie peuvent obtenir la concession. L'article 21 donne aux transportés non libérés et condamnés aux travaux forcés à temps le droit de faire tous les actes nécessaires pour l'administration et l'exploitation des biens concédés.

La concession devient définitive à l'expiration d'un délai de cinq ans à dater de l'envoi en concession provisoire ; mais pour les condamnés en cours de peine le temps écoulé jusqu'à la libération ne peut compter pour plus de deux ans.

Quand la concession est devenue définitive, le concessionnaire peut se libérer du paiement de la rente en versant le capital déterminé par l'article 4 du décret. Mais l'Administration ne peut exiger ce versement qu'en cas de vente ou de donation de l'immeuble concédé. On veut éviter en effet, les donations et les ventes frauduleuses. En cas de non paiement de la rente, les concessionnaires définitifs peuvent être déclarés déchus.

Les articles suivants du décret de 1895 déterminent les droits de l'époux survivant, et des héritiers du concessionnaire sur les lots concédés. Notons en particulier l'article 38 qui proclame l'insaisissabilité du lot pour des créances antérieures à l'obtention de la concession.

Le décret de 1895 a été promulgué en Nouvelle-Calédonie par un arrêté du 11 juin 1895, et un arrêté postérieur en date du 29 juin a créé une commission locale chargée de surveiller les travaux des concessionnaires.

§ III. — Des Concessions de terres aux rélégués.

La peine de la rélévation des récidivistes a été organisée par la loi du 27 mai 1885. Le but de cette loi a été de débarrasser la métropole des malfaiteurs de profession en les envoyant aux colonies où ils sont soumis à l'internement, astreints au travail, et à un régime disciplinaire rigoureux.

Le système de la loi de 1885 n'a pas donné jusqu'ici d'excellents résultats, et les critiques qu'on lui adresse sont malheureusement justifiées.

Les rélégués sont dirigés sur l'île des Pins et la baie de Prony dans la Nouvelle-Colédonie (Décrets du 28 août 1886 et 2 mai 1889) et sur le territoire du Maroni en Guyane (décret du 2 mars 1887).

Le règlement d'administration publique du 26 novem-

bre 1885 divise les rélégués en deux catégories : les rélégués individuels qui sont libres dans la colonie, et les rélégués collectifs qui sont internés. Les articles 29 et 31 prévoient des concessions de terres aux femmes réléguées, et aux rélégués collectifs.

Jusqu'au mois de mars 1889 pas un seul de ces derniers n'est devenu rélégué individuel, et pas un n'a obtenu une concession. A l'heure actuelle, c'est tout au plus si dix rélégués sont concessionnaires de terres. Il ne faut pas d'ailleurs s'étonner de cet état de choses, ces condamnés sont pour la plupart des vagabonds incorrigibles, des voleurs de profession, ayant subi dans la métropole des peines plus ou moins longues, et sans aucune vigueur physique ; ils sont donc incapables de se livrer aux travaux de culture du sol.

Nous donnons ici la statistique des concessions pénitentiaires actuelles (1).

Les transportés concessionnaires se décomposent ainsi :

En Guyane : 197 dont 111 en cours de peine, et 86 libérés.

En Nouvelle-Calédonie : 1,931 dont 1,419 en cours de peine, et 512 libérés.

Les rélégués concessionnaires sont au nombre de 3 en Guyane, et de 6 en Nouvelle-Calédonie. Il n'y a pas de déportés concessionnaires actuellement.

Comment convient-il d'apprécier ce procédé des concessions de terres accordées aux transportés et aux rélégués ? Il est clair que ce système n'a pas donné tous les résultats qu'on en attendait ; mais nous croyons que l'on a fait

(1) Cette statistique sans être officielle présente toutes les garanties d'authenticité, et nous la devons à M. Schmit, chef du Bureau des services pénitentiaires au Ministère des Colonies auquel nous adressons tous nos remerciements.

preuve dès le début d'un optimisme exagéré. Les criminels en cours de peine ou libérés auxquels les concessions ont été faites se sont montrés peu enclins au travail, beaucoup ont cherché en sollicitant une concession à échapper aux rigueurs du régime disciplinaire des pénitenciers, et en général, ils se contentent de cultiver leur lot de façon à obtenir ce qui leur est indispensable pour vivre.

Mais cet état de choses n'a rien qui doive nous surprendre étant données la paresse, et l'apathie des concessionnaires. Nous croyons cependant que le système des concessions est bon, et doit être continué.

D'abord, un certain nombre de criminels se sont montrés dignes de la faveur qui leur était faite, et en consultant les registres des concessions, nous avons pu remarquer que plusieurs concessionnaires pouvaient subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, et tiraient de leur lot concédé un revenu annuel s'élevant parfois à 1,800 fr. Il est vrai qu'en cette matière tout dépend des concessionnaires eux-mêmes ; les uns trouvent le moyen d'épargner avec un revenu de 600 francs, les autres se trouvent dans une situation précaire bien que leur concession leur rapporte de 1,000 à 1,200 francs.

Il en résulte qu'il faut choisir avec le plus grand soin ceux à qui l'on donne un lot de terre, et de plus il ne faut pas craindre de retirer la concession à tous ceux qui n'en tirent pas un parti suffisant.

D'autres causes ont empêché les concessions pénales de donner de bons résultats. Ce sont pour la Guyane particulièrement :

1^o Le danger qu'il y a pour les Européens à remuer le sol ;

2^o Le manque de débouchés (1).

(1) Pain, *La colonisation pénale*.

A l'heure actuelle, il y a d'ailleurs une tendance à restreindre le nombre des concessions pénitentiaires, et la Chambre des députés le 8 février 1898, a voté une réduction du crédit affecté à ces concessions.

D) — *Des concessions de terres aux transportés dans les pays étrangers.*

C'est l'Angleterre qui a la première pratiqué le système de la transportation, et c'est en Australie que la colonisation pénale a débuté. Le procédé des concessions de terres fut inauguré par le gouverneur Macquarie qui accordait un lot de terrain au convict libéré. Celui-ci devait subvenir à ses besoins, sinon il redevenait transporté (1). Mais ce système des concessions fut d'assez bonne heure remplacé par celui des assignements qui avait l'avantage de fournir aux colons libres une main-d'œuvre à bon marché. L'Espagne et le Portugal ne font pas de concessions de terres à leurs transportés même libérés.

En Russie, la peine de la transportation est appliquée dans la Sibérie Orientale, et dans l'île de Sakhalin. Des concessions de terres sont accordées aux condamnés qui se sont fait remarquer par leur bonne conduite.

(1) Foinitski et Bonet-Maury : *Transportation russe et anglaise*.
— Voir aussi M. Pain : *Colonisation pénale*.

CHAPITRE X

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES DANS QUELQUES COLONIES ÉTRANGÈRES.

COLONIES ANGLAISES.

La question de l'appropriation des terres publiques (public lands) ne présente pas le même intérêt dans les différentes colonies anglaises. Cette question n'a aucune importance dans les colonies militaires telles que Gibraltar, Malte, Aden, dans les comptoirs commerciaux comme Hong-Kong, et dans les îlots de peu d'étendue tels que Sainte-Hélène, etc. Nous n'étudierons donc, et seulement d'une façon sommaire, les procédés d'aliénation de terres domaniales que dans les colonies anglaises de l'Australie, au Canada, dans l'Inde, en Afrique et à la Jamaïque.

Les règles se trouvent soit dans des lois émanées des Parlements coloniaux, soit dans des décisions des gouverneurs. Les colonies anglaises se divisent, en effet, en deux catégories :

1^o Les colonies responsables (responsible dependancies) qui sont : toutes les colonies australiennes, le Canada, le Cap et Terre-Neuve. Ces colonies ont un Pouvoir législatif propre, et le droit de veto du gouverneur ne peut s'exercer qu'avec des restrictions ;

2^o Les colonies de la couronne (crown colonies) placées franchement sous le contrôle de la métropole. Ce contrôle

est plus ou moins accentué suivant les colonies : les unes dépendent absolument du gouverneur, et n'ont pas de Conseil législatif, les autres ont un Conseil législatif nommé par le gouverneur, d'autres enfin, ont un Conseil législatif élu.

Jusqu'en 1830, les Anglais ont surtout pratiqué le système des concessions gratuites. On exigeait des concessionnaires qu'ils soient « *bonâ fide* », et on les frappait d'une amende quand le terrain n'était pas mis en valeur dans un certain délai. A partir de 1837, le système de Wakefield fut usité dans quelques provinces de l'Australie. A l'heure actuelle, les Anglais ont recours de préférence à l'aliénation des terres à titre onéreux, et aux baux à longue durée.

AUSTRALIE.

Les colonies anglaises de l'Australie sont :

- 1° L'Australie Occidentale, Western Australia ;
- 2° L'Australie Méridionale, South Australia ;
- 3° La province du Queensland au Nord-Est ;
- 4° La Nouvelle Galles du Sud à l'Est ;
- 5° La province de Victoria au Sud-Est ;
- 6° L'île de la Tasmanie ;
- 7° L'île de la Nouvelle-Zélande ;
- 8° La Nouvelle Guinée, et les îles Fidji.

Nous commençons notre étude par la colonie de la Nouvelle Galles du Sud qui possède une législation complète sur la matière. Dès 1861, en effet, des lois connues sous le nom de lois de Sir John Robertson ont réglé les modes d'aliénation de terres domaniales.

Elles ont été abrogées par le Crown lands act de 1884 remplacé aujourd'hui par le Crown lands act de 1895. Ces lois, bien entendu, sont des lois locales émanées du Parlement de la colonie.

La Nouvelle Galles du Sud a une superficie de 195,882,151 acres ou 310,700 milles carrés. (Le mille carré équivaut à 2,538 kilomètres carrés).

Au 31 décembre 1894, 44,895,582 acres étaient aliénés, il restait à vendre 150,986,568 acres dont 87,606,328 loués comme pâturages. Les pâturages (pastoral leases or runs) forment plus de la moitié de la superficie de cette colonie, dont l'élevage forme la principale richesse, et pendant l'année 1895 la quantité de laine exportée s'est élevée à 226 millions de francs.

La question de l'aliénation des terres a une grande importance dans cette colonie essentiellement agricole.

D'après la loi de 1895, la Nouvelle Galles du Sud est divisée en trois régions, et les procédés d'aliénation varient suivant ces régions. A Sydney, la capitale, se trouve un Ministère des terres qui centralise tout ce qui a trait au régime foncier. Sous les ordres du Ministre fonctionnent des bureaux de district (Land local boards) qui doivent donner leur avis sur les demandes d'acquisition de terres situées dans leur ressort. Enfin dans les principaux centres se trouvent des bureaux locaux dont les agents sont chargés de donner au public tous les renseignements nécessaires.

En principe, toutes les terres domaniales ou publiques doivent être aliénées; toutefois le gouverneur a le droit de créer des réserves c'est-à-dire de soustraire à l'aliénation une certaine étendue de terres. Chaque année, les aliénations se font pour des quantités nettement déterminées, et dans les limites fixées par la loi. Celle-ci exige de plus que chaque lot soit rigoureusement délimité et borné, et les frais d'arpentage sont à la charge des acquéreurs. Les procédés d'aliénation, permettant de devenir propriétaire d'un « settlement » ou lot sont les suivants : 1° la concession « homestead » dont la superficie maxima est de

1,280 acres. (L'acre équivaut à 46 ares environ). C'est le procédé d'aliénation le plus usité pour les terres propres à l'agriculture. Le pétitionnaire commence par choisir son lot, et il adresse sa demande au bureau local en payant d'avance six mois de loyer, et le tiers des frais d'arpentage. Il doit ensuite construire dans les 18 mois une maison d'une valeur d'au moins 20 livres sterling, et résider sur sa terre pendant cinq ans. Il lui est interdit pendant ce délai d'aliéner son lot, et à l'expiration du délai il reçoit un titre définitif de propriété. Le prix de la concession homestead se paye au moyen d'une rente perpétuelle, et tous les 10 ans on peut réviser le taux de cette rente. Les juristes anglais imbus des principes de droit féodal pour bien marquer que cette rente foncière n'a pas de caractère seigneurial disent que le concessionnaire possède sa terre en franc-alleu. La terre concédée fait retour à la couronne si les conditions de résidence ou de paiement du loyer ne sont pas observées.

2° L'achat conditionnel (conditional purchase ou selection). Ce procédé d'aliénation est usité dans les régions de l'est et du centre de la colonie. C'est un achat en franc-alleu moyennant certaines conditions qui sont : la résidence interrompue pendant 10 années, l'obligation de clôre, l'obligation de cultiver la terre, et de payer le prix par annuités avec intérêt de 4 0/0 par an. Ce prix est en moyenne de 1 livre sterling par acre, et la superficie minima des lots ainsi achetés est de 40 acres. La superficie maxima est de 2,560 acres. Le « selector » ou acheteur doit lors de sa demande d'achat verser 2 shillings par acre, et payer les frais d'arpentage. On peut l'autoriser en cas d'évènements malheureux à suspendre momentanément le paiement de ses annuités.

3° La vente aux enchères publiques. On ne peut vendre ainsi plus de 200,000 acres par an. Les terrains sont divi-

sés en lots dont la superficie varie suivant qu'ils sont urbains ou ruraux. La mise à prix est en moyenne de 1 livre sterling l'acre.

La colonie de la Nouvelle-Galles du Sud renferme une grande étendue de terrains aurifères dont la superficie approximative est de 80,000 milles carrés. La découverte d'une mine d'or amenant un afflux considérable de population est suivie généralement de la fondation d'une ville. La loi minière permet alors à toute personne d'occuper le terrain nécessaire pour la construction d'une maison d'habitation moyennant un prix fixé par Land local Board.

On ne se borne pas à aliéner les terres publiques, on les loue aussi, et il nous faut indiquer les principaux types de baux : 1° Il y a d'abord les baux « settlements » consentis spécialement aux agriculteurs, et aux éleveurs. On s'est proposé par leur création de donner toute sécurité possible aux locataires, et de les pousser à faire des améliorations. Ces baux d'une durée de 28 ans portent sur des étendues supérieures à 10,000 acres. Le fermage annuel est fixé par le Land local Board. Le fermier s'oblige à résider sur son lot pendant toute la durée du bail, à construire une maison, à élever des clôtures et des barrières, à ne pas céder son bail sans l'autorisation du Ministre des terres, à se conformer enfin aux règlements sur la destruction des lapins sauvages et l'extirpation des mauvaises herbes. Quand le bail est expiré, le locataire peut convertir en concession « homestead » 1,280 acres dont il devient ainsi propriétaire définitif.

Les procédés des baux « settlements » et des concessions « homestead » nous semblent des plus remarquables, et des plus aptes à développer la petite colonisation : ils conviennent en effet aux petits capitalistes.

2° Il y a en second lieu les baux pastoraux (pastoral leases), et les licences d'occupation. Avant 1884 les terres

publiques étaient possédées en vertu de baux pastoraux ; mais ces baux ne donnaient aucune garantie aux locataires, et la couronne pouvait à toute époque aliéner les terres ainsi affermées. En 1884, on accorda à chaque locataire un nouveau bail pour une durée renouvelable de 5 ou de 10 ans ; mais ce bail ferme ne portait que sur une portion des terres dont il avait déjà la jouissance. Pour l'autre fraction, on lui remit une licence d'occupation valable pour un an et renouvelable également. A l'expiration du bail, le locataire peut acquérir par voie de concession « homestead » 640 acres de terres.

Comme on le voit, le procédé des baux pastoraux et des licences d'occupation est une mesure essentiellement provisoire.

3° Nous rencontrons ensuite les baux « homestead » pratiqués dans la région occidentale de la colonie. Leur superficie minima est de 2,000 acres, et celle minima de 10,000 acres. Le bail est fait pour 28 années, et oblige le fermier à se clôturer. A l'expiration du bail, il peut recevoir 640 acres en concession « homestead ».

Tels sont les baux les plus usuels. Il y a de plus : les « improvement leases » ou baux de terres de qualité inférieure ou recouvertes de broussailles (scrub lands). Ces baux ne s'appliquent qu'à certaines catégories de terre que le locataire s'engage à cultiver et à améliorer. Les lots ont une contenance minima de 20,000 acres.

Les baux annuels, renouvelables d'année en année se font aux enchères publiques ou sur soumissions cachetées. La seule condition imposée est le paiement du loyer. Ajoutons, enfin, que ceux qui forent des puits artésiens peuvent obtenir à bail le terrain environnant ce puits sur une superficie maxima de 10,000 acres.

Dans la province de Victoria, toutes les terres vacantes appartiennent à la couronne. Elles peuvent être louées,

et c'est seulement à l'expiration du bail que le fermier est autorisé à se choisir un lot d'une étendue de 320 acres. Les lots vendus aux enchères publiques ne doivent pas dépasser 200,000 acres par an. Pour les terres de la contrée de Mallee les baux ont lieu aux enchères publiques.

Dans la province de l'Australie du Sud, c'est également le système des baux qui est pratiqué. Ces baux sont de deux sortes : les uns sont perpétuels (*leaseholds in perpetuity*), les autres confèrent au preneur un droit d'achat.

Dans l'Australie Occidentale, on préfère aliéner les terres, et les ventes se font soit à prix fixe moyennant 10 shillings l'acre, soit aux enchères. On a recours aussi au procédé de l'achat conditionnel dont nous avons déjà parlé pour la Nouvelle Galles du Sud, et à celui des concessions gratuites portant sur une étendue de 160 acres et obligeant à la résidence sur le lot concédé, à la clôture de ce lot, et à la culture du sol.

Dans les provinces du Queensland et de la Tasmanie les règles sont les mêmes.

Dans la Nouvelle-Zélande on vend les terres aux enchères, ou bien on les loue à perpétuité. Les réserves des Maoris occupent une superficie de 4 millions d'acres qu'il leur est interdit d'aliéner aux Européens.

Dans la Nouvelle Guinée, et dans l'archipel des îles Fidji les terres sont vendues aux enchères publiques. Comme nous devons nous borner à l'étude des procédés d'aliénation des terres publiques, nous nous contenterons de signaler des mesures prises par un certain nombre de gouvernements provinciaux pour hâter la colonisation. C'est ainsi que dans l'Australie du Sud, et dans la Nouvelle-Zélande, on a créé de toutes pièces des villages et des centres de population, et des avances en numéraire ont été consenties aux colons.

Au Canada, les terres non concédées appartiennent en

principe aux provinces qui en disposent conformément à leur législation particulière. Toutefois les terres non concédées du Manitoba et du Nord-Ouest relèvent du gouvernement fédéral (1) (Dominion).

Voici comment ces terres du Manitoba et des territoires du Nord-Ouest sont aliénées : on les divise en quadrilatères contenant chacun trente-six sections de un mille carré ou 640 acres ; chacun de ces quadrilatères forme une commune ou township. Chaque section ou lot de 640 acres se subdivise en quartiers de 160 acres. Les quartiers de nombre pair (excepté les numéros 8 et 26 réservés à la Compagnie de la Baie d'Hudson) (2) sont concédés à titre de homestead. Les numéros impairs 11 et 29 affectés à l'instruction publique sont vendus aux enchères publiques. Les autres numéros impairs sont également mis en vente.

Le homestead est la concession à titre gratuit d'un lot de 160 acres ou 64 hectares à choisir, et le colon a en outre un droit de préemption : c'est-à-dire qu'il a un droit de préférence pour acheter le quart du lot attenant au sien moyennant un prix de 10 à 15 francs l'acre c'est-à-dire 25 francs à 37 francs l'hectare.

Toute personne peut obtenir un homestead en payant un droit fixe d'enregistrement de 10 dollars. Elle n'obtient d'abord qu'un droit provisoire, et le titre définitif de propriété n'est remis au colon qu'après une résidence de 3 ans (3). Le colon doit être Anglais ou se faire naturali-

(1) Louis Passy, *Étude sur la colonisation et l'agriculture au Canada*, 1887.

(2) Le gouvernement s'est engagé vis-à-vis de cette Compagnie lors du rachat à lui céder une certaine portion de terres.

(3) Cette condition de résidence peut être remplacée par l'obligation de construire une maison d'habitation, et de défricher 10 acres la première année et 15 chacune des deux années suivantes.

ser Anglais. Dans les six mois de la concession, si le colon ne s'est pas mis en possession, le homestead est annulé. Quand le colon n'a pas plus de 10 acres de bois sur son homestead, il peut être mis en outre en possession d'un lot forestier de 10 à 20 acres, moyennant un prix déterminé.

Dans la province d'Ontario, la superficie maxima des concessions gratuites est de 200 acres. Le colon doit défricher au moins 15 acres par année, il doit construire une maison et résider pendant cinq ans.

Dans la province de Québec, les terres sont vendues et le prix payé un cinquième comptant, et le reste en quatre paiements. L'acquéreur doit défricher 10 acres par chaque étendue de 100 acres, et construire une maison. Ce système de vente est aussi usité dans la province d'Ontario.

Dans le Nouveau Brunswick les terres sont aliénées :

1^o Par voie de concession à titre gratuit moyennant l'obligation de construire une maison, de résider et de défricher. L'étendue maxima des lots est de 100 acres ;

2^o Par le procédé dit du labourage. C'est une concession à titre gratuit, mais le colon est tenu à des prestations en nature ;

3^o Par voie d'adjudication.

Dans le Nouveau Brunswick un domaine de 1,650,000 acres appartient à une Compagnie particulière de colonisation dont le siège est à Édimbourg. Il y a d'ailleurs au Canada un grand nombre de sociétés commerciales qui construisent des maisons, et font défricher des terres par des pionniers ou squatters. Elles vendent ensuite ces terres ainsi aménagées à des colons qu'elles expédient sur les lieux.

Dans la province de la Nouvelle-Écosse les terres sont vendues à raison de 44 schellings pour 100 acres.

Dans la Colombie anglaise, tout sujet britannique peut

occuper un lot de 320 acres au plus situé au nord et au nord-est de la province, et de 160 acres ailleurs. Il faut résider sur le lot pendant 2 ans, et payer 2 schellings par acre.

INDE ANGLAISE.

L'Inde organisée en vice-royauté, et sans gouvernement responsable occupe une place à part dans la classification des colonies anglaises. Voici quel est actuellement le régime foncier dans cette colonie : c'est le gouvernement anglais qui a conservé le domaine éminent du sol, et ce régime antérieur à la domination britannique subsiste toujours. L'impôt foncier ou land revenue qui rapporte plus de 22 millions de livres sterling par an a donc moins le caractère d'un impôt que d'une rente foncière.

Dans le Bengale la plus grande partie du sol est détenue par les Zeemindars ou propriétaires fonciers dont le taux de la redevance annuelle a été fixé en 1793 dans le Perpetual Settlement de lord Cormvallis (1).

Dans le nord-ouest de l'Inde, le sol appartient aux communautés de village dont Sumner-Maine a fait une étude si remarquable. En dehors des Zeemindars ou landowners, et des communautés de villages, tous les paysans ou ryots sont des tenanciers de l'État.

Au commencement de la domination anglaise, on évaluait les terres vacantes du Bengale au tiers de la superficie totale de cette province. Dans les autres provinces, cette proportion était encore plus élevée.

A) *Aliénation des terres vacantes au Bengale.* — Au début on ne s'en occupa pas, et ce n'est qu'à dater de 1828 que les droits du gouvernement sur ces terres furent proclamés. On les loua aux cultivateurs.

(1) Voir Max Müller : India, what can it teach us ?

B) — Dans les provinces du nord-ouest et dans l'Oude ces terres furent cédées aux communautés de villages, et le gouvernement ne garda que les forêts.

C) — Dans les provinces du centre et dans le Panjab, le gouvernement anglais ne donna aux villages qu'une partie des terres incultes. Il loua le surplus ; mais il faut remarquer qu'il ne se borna pas à faire arpenter les lots avant de les remettre aux fermiers, il construisit les canaux d'irrigation nécessaires à la culture du sol, et c'est alors qu'il fit appel aux immigrants indiens des districts où la population était très dense.

D) — Dans les autres provinces de Madras, de Bombay, etc., toutes les terres incultes sont divisées en lots qu'on borne. Ces terres se trouvent surtout dans les régions montagneuses. C'est en 1861 qu'on se préoccupa de vendre les lots de terres publiques, et actuellement afin d'éviter la spéculation car ces terres augmentent de valeur très rapidement, on se contente de les affermer. Il est permis au locataire à l'expiration du bail, et lorsque les terres sont en plein rapport d'en acquérir la propriété. Le plus souvent les baux ont lieu aux enchères publiques (1).

COLONIES ANGLAISES D'AFRIQUE.

GAMBIE.

Le 4 février 1897, fut rendu une ordonnance relative aux certificats de propriété dans la colonie de la Gambie et dans les pays protégés annexés à cette colonie. Cette ordonnance a pour but d'indiquer les conditions d'occupation des terres domaniales (publics lands). Ce terme « pu-

(1) Baden Powell : Land revenue and tenure in British India.

blic lands » signifie pour la colonie « les crown-lands » c'est-à-dire les terres de la couronne. Dans les pays de protectorat, on désigne sous ce nom de public-lands :

a) Les terres qui ne sont pas appropriées.

b) Les terres formant la propriété personnelle des chefs vaincus ou dépossédés.

c) Les terres appartenant aux chefs en leur qualité de chefs.

Le « land certificate » ou permis d'occuper la terre, donne le droit d'occuper un terrain pour une période de 21 ans au plus.

Toute personne ne peut détenir la terre que munie d'un land certificate valable pour une durée de 21 ans au plus, et dont le coût est de 10 shillings.

Le détenteur est tenu : 1° De payer annuellement une somme fixée par le gouverneur ; 2° de cultiver la terre, d'y planter sur le quart de la superficie concédée du café, du cacao, du coton, de l'indigo, du riz et d'une manière générale les plantes que l'Administration lui indiquera ; 3° le laisser le gouverneur et ses agents vérifier l'état des cultures ; 4° de ne pas céder ses droits sans en avertir l'Administration.

Toutes ces conditions sont imposées à peine de déchéance. A l'expiration de cette période qui est de 21 ans au plus, le détenteur peut obtenir la propriété définitive de la terre occupée sous réserve des richesses minérales que cette terre peut renfermer.

Dans les pays de protectorat annexés à la Gambie, il faut aux termes d'une ordonnance du 1^{er} juillet 1897 un permis pour exploiter les forêts et construire des habitations.

LAGOS. GOLD COAST.

Il résulte des renseignements particuliers qui nous ont été fournis à ce sujet que dans les colonies de Lagos et de

la côte d'Or, la question de l'aliénation des terres publiques n'a pas encore fait l'objet d'une réglementation ; mais elle est actuellement à l'étude. Le journal : *Le Petit Temps* dans son numéro du 4 juin 1897 nous avait déjà signalé l'intention du gouvernement de la colonie de la côte de l'Or d'intervenir, et de fixer les règles relatives aux concessions de terres.

BÉNIN.

Dans le protectorat anglais du Bénin, toutes les terres sont la propriété des chefs. Quand ceux-ci désirent les vendre aux particuliers ou aux Compagnies, ils ont recours à une convention qui est passée devant l'agent consulaire et estampillée par lui. En général, la terre ne se vend pas, on la donne à bail moyennant une somme annuelle. Tous les actes relatifs à la transmission de la propriété, et aux baux sont déposés aux archives du Consulat.

ZANZIBAR.

Une lettre du Consul de France à Zanzibar en date du 17 février 1897 nous apprend qu'un règlement relatif aux concessions de terres dans l'Est africain vient d'être approuvé par Lord Salisbury. Aux termes de ce règlement le gouverneur est autorisé à accorder à toute personne un permis d'occupation valable pour 21 ans. Ce permis oblige le détenteur à payer une redevance annuelle et à cultiver le sol.

COLONIE DU CAP.

En ce qui concerne la colonie du Cap, nous lisons dans une publication de la Chambre des Communes (Report the select Committee ou colonization, 1882, p. 52), que toute la terre cultivable est actuellement appropriée, et

que les terres vacantes ne sont pas propres à la colonisation à cause du manque d'eau. Il n'existe aucun texte sur l'appropriation des terres vacantes dans cette colonie.

Dans les autres colonies anglaises les terres publiques sont louées ou vendues. Tout détenteur de la terre doit être muni d'un titre légal, et des fonctionnaires spéciaux sont chargés de rechercher les terres occupées sans titre ou vacantes. C'est le cas à la Jamaïque notamment.

De ce qui précède, on peut conclure que c'est une erreur de croire que les Anglais ont su organiser dans toutes leurs colonies un bon régime foncier. Il importe à cet égard de distinguer leurs colonies de peuplement des autres.

Au Canada et en Australie particulièrement ils ont su grâce au système de la vente attirer les colons, et effectuer les travaux d'utilité publique indispensables. Mais dans leurs colonies d'exploitation, ils ne paraissent pas s'être préoccupés des procédés d'aliénation des terres publiques. Il en est ainsi notamment dans leurs possessions africaines. En Birmanie, d'après M. Chailley-Bert, ils n'ont pas paru se soucier de livrer par un procédé quelconque les terres de l'État aux particuliers qui les mettraient en valeur.

Au début ils ont fait des concessions gratuites à des fonctionnaires ; mais d'une manière générale, le gouvernement anglais s'est refusé à vendre les terrains dont il était propriétaire. En Basse-Birmanie, notamment, il ne vend pas la terre, et il la loue pour une période de trente années.

« La raison en paraît être celle-ci, dit M. Chailley-Bert, maître du domaine éminent, le gouvernement anglais veut se réserver la chance des plus-values éventuelles. »

DE L'ALIÉNATION DES TERRES PUBLIQUES DANS DES ÉTATS
AUJOURD'HUI INDÉPENDANTS
AUTREFOIS COLONIES ANGLAISES ET ESPAGNOLES.

Il importe d'indiquer d'une façon sommaire de quelle façon on aliène les terres publiques aux États-Unis, et dans certains États de l'Amérique du Sud.

Le gouvernement fédéral des États-Unis aussitôt après la guerre de l'Indépendance ne possédait dans les treize États primitifs que des immeubles affectés aux services publics. Le premier acte sur les terres publiques date de 1793 : il était relatif aux réserves des Indiens de la rivière Ohio qu'il ordonnait de délimiter. Puis en 1836 fut rendue la loi sur les terres publiques qui constitue encore aujourd'hui le texte fondamental sur la matière.

Il y a à Washington un bureau général des terres publiques. Toutes ces terres sont reconnues et arpentées. Elles sont réparties entre plusieurs départements d'arpentage subdivisés à leur tour en districts de terres. Dans chaque district, se trouvent un receveur et un géomètre en chef. Voici comment on procède pour les bornages (1) : On trace sur le sol des lignes se coupant à angle droit, et l'on obtient ainsi 36 carrés d'un mille de côté. Chacun de ces carrés contient 640 acres. La vente se fait par lots de 40 acres. Toutes les terres désertes et inoccupées constituent des terres publiques, et on n'excepte du bornage que les réserves des Indiens, et le Parc National.

Le seule mode d'aliénation qui fut pratiqué au début a été la vente aux enchères publiques moyennant une mise

(1) Voir aussi le discours de M. Cambon, au Sénat, le 26 mars 1897.

à prix de 1 dollar 25 cents par acre. On donnait un droit de préemption à ceux qui avaient défriché (settlers) ou amélioré (improved) le terrain.

L'exploitation du terrain vendu était assurée par le wild land tax, c'est-à-dire par un impôt qui frappait toutes les terres laissées en friche.

Mais le gouvernement américain voulant hâter la mise en valeur de son territoire eut recours à partir de 1860 surtout, à d'autres procédés d'aliénation :

- 1° Le droit de préemption ;
- 2° Les warrants militaires ;
- 3° Les scrits ;
- 4° Le homestead fédéral.

Le droit de préemption permet à tout pionnier de devenir propriétaire sur sa simple déclaration et moyennant un prix fixe. Ainsi les terres occupées sans titres ne sont plus mises en vente aujourd'hui.

Le warrant militaire est un certificat donné à des engagés volontaires à l'expiration de leur période de service. En échange de ce certificat, on leur remet une certaine étendue de terre publique.

Les scrits sont des certificats donnant droits à un certain nombre d'acres et accordés pour récompenser des services publics même civils.

Lé homestead a pour but d'attirer les immigrants dans la région Occidentale et dans le Far-West.

Ce mot homestead a dans la langue anglaise deux sens différents, et il faut distinguer le homestead ordinaire ou homestead exemption qui a pour effet de soustraire le domicile d'un citoyen aux voies d'exécution forcée, du homestead fédéral ou concession gratuite de terres publiques. Le homestead fédéral a été inauguré par la loi du 20 mai 1862. C'est un lot de terres de 160 acres qui est remis gratuitement moyennant deux conditions :

1° L'occupation du terrain et sa prise de possession dans les 6 mois ;

2° Le défrichement et l'exploitation de ce terrain pendant cinq années.

Le concessionnaire doit être majeur, chef de famille et citoyen des États-Unis. Toutefois un étranger peut acquérir un homestead en manifestant son intention de se faire naturaliser. Il est tenu d'exploiter personnellement son lot, et il ne peut se faire remplacer.

Si le terrain est abandonné pendant 6 mois, il est déclaré déchu. Si, au contraire, il l'a cultivé pendant 5 ans, il reçoit un « patent » ou titre définitif de propriété.

Les États de l'Amérique du Sud devenus indépendants à la suite de la lutte de Bolivar contre l'Espagne ont cherché à mettre en valeur leurs territoires immenses. Le plus souvent ces États ont traité avec des compagnies de colonisation. Ces compagnies leur achètent des domaines d'une étendue égale à celle d'un arrondissement ou d'un département français ; puis elles font une grande publicité en Europe, et attirent les immigrants en leur promettant des terrains, des outils aratoires et des vivres pendant une année. Bien entendu, ces avances sont remboursables à la compagnie par annuités. De son côté, l'Etat accorde aux colons des primes, généralement proportionnelles au nombre d'arbres fruitiers plantés. Les compagnies de plus s'engagent à grouper ensemble les colons de même pays, et de même race.

Ce plan de colonisation irréprochable en théorie, a donné de mauvais résultats en pratique. On n'a pas toujours recruté les colons avec assez de soin, en outre, les centres de colonisation ont été souvent mal choisis, et placés dans des déserts ou dans des régions malsaines. Enfin certains États, et la République Argentine en particulier ont fait des emprunts excessifs en vue de hâter la colonisation et

ont abouti à des faillites. Les terres sont vendues généralement par lots de 25 à 400 hectares, mais le titre définitif de propriété n'est remis qu'à la fin de la troisième année. Il en est de même dans les États de l'Uruguay et du Paraguay sous réserve de certaines différences de détail.

Au Chili, le Gouvernement a cherché à déterminer l'étendue des terres domaniales. On donne à chaque émigrant chef de famille un lot de 70 hectares de terres, et on lui fait des avances en numéraire. Le Gouvernement chilien se montre très rigoureux dans le choix des concessionnaires, et il exige que ces derniers soient des agriculteurs de profession.

Nous ne croyons pas devoir parler de l'Équateur, du Vénézuéla, du Mexique qui à cause de leur climat tropical se prêtent peu à la colonisation européenne. On trouvera des renseignements intéressants à ce sujet dans le livre de M. Chandèze sur l'*Émigration*.

COLONIES ALLEMANDES.

CAMEROUN.

A la date du 15 juin 1896, a été rendue une ordonnance impériale concernant la prise de possession et l'aliénation des terres de la couronne ainsi que l'acquisition et la cession des terrains dans le protectorat du Cameroun. Aux termes de cette ordonnance, toutes les terres vacantes sont déclarées terres de la couronne et appartiennent à l'Empire. Des fonctionnaires spéciaux sont chargés de la reconnaissance de ces terres. C'est le gouverneur qui consent les aliénations, et les locations des terres domaniales. Il arrête les conditions spéciales de ces aliénations et locations. Toutes les transactions immobilières entre particu-

liers sont libres, toutefois les indigènes ne peuvent vendre ou louer leurs terres pour une durée supérieure à quinze années sans une autorisation du Gouverneur.

Dans une décision du Chancelier de l'Empire du 17 octobre 1896 rendue en exécution de cette ordonnance, il est prescrit au Gouverneur de dresser un tableau des terres domaniales indiquant leur situation, leur qualité et leur superficie.

L'aliénation doit se faire exclusivement à titre onéreux : par vente de gré à gré ou par vente aux enchères publiques. On n'exige de l'acquéreur aucune justification de capital, mais il doit s'engager à cultiver et à mettre en valeur son lot. Sinon, il peut être puni d'une amende, et ensuite déclaré déchu.

AFRIQUE ORIENTALE ALLEMANDE.

Une ordonnance impériale du 26 novembre 1895 sur la prise de possession de l'aliénation du domaine dans l'Afrique Orientale Allemande indique dans son article premier que toutes les terres sans maître sont domaniales et appartiennent à l'Empire. L'aliénation de ces terres a lieu également à titre onéreux.

Les colonies allemandes d'Afrique étant avant tout des colonies de commerce, la question de l'aliénation des terres publiques n'a pas à l'heure actuelle une très grande importance. Il n'y a guère que la possession du Sud-africain qui soit susceptible dans une certaine mesure de devenir une colonie de peuplement, et aujourd'hui il y a dans cette colonie une vingtaine de fermes d'une superficie de 6 à 20,000 hectares environ.

COLONIES PORTUGAISES.

Dans les colonies portugaises les règles sur l'aliénation des terres publiques sont éparses dans une foule de textes. Un projet de loi actuellement à l'étude dont on trouvera l'analyse dans le *Diario do Governo* n° 144 de l'année 1897 codifie ces dispositions. D'après ce projet, toutes les terres incultes aux colonies sont réputées appartenir à l'État. On divise ces terres en cinq catégories d'après leur qualité et leur valeur, et la superficie à concéder varie suivant la catégorie.

L'aliénation se fait exclusivement à titre onéreux. On admet aussi les baux emphytéotiques.

Dans la colonie portugaise de Mozambique, des lots d'une superficie maxima de 10 hectares sont vendus moyennant une rente annuelle aux colons qui s'obligent à mettre en valeur le tiers de la concession dans un délai de cinq ans. Des lots d'une étendue supérieure ou *prazos* sont loués aux enchères publiques pour une durée de vingt-cinq années.

COLONIES HOLLANDAISES.

La colonisation hollandaise mériterait d'être étudiée de très près par tous ceux qui critiquent la colonisation officielle. C'est, en effet, grâce à l'action énergique du gouvernement hollandais que ses colonies aux Indes-Orientales ont été mises en valeur, et l'on peut évaluer sous exagération à près de deux milliards les bénéfices que l'île de Java a procurés à la Hollande de 1830 à 1875. C'est particulièrement le gouverneur Van den Bosch qui sut

faire de Java une véritable ferme de rapport. Il rappela que le Sultan était l'unique propriétaire de la terre et que la dessa ou communauté de village n'avait que la simple possession du sol. Le gouvernement hollandais successeur du Sultan se déclara propriétaire, et exigea à titre d'impôt ou de redevance foncière une part (le cinquième généralement) de la récolte.

De plus, en se basant sur la coutume ou Adat, il exigea des indigènes un jour de corvée sur cinq, et obligea ainsi les indigènes à défricher des terres incultes et à planter des caféiers. Le café recueilli était remis au gouvernement, et vendu à son profit par une société particulière.

Van den Bosch alla encore plus loin : il imposa aux indigènes qui cultivaient tous leurs terrains en riz la culture de la canne à sucre dont il exigeait une part à titre d'impôt. Mais ce système des cultures imposées et monopolisées par l'État fut attaqué vers 1850, il disparut et actuellement la seule culture gouvernementale est celle du café qui rapporte en moyenne 25 millions par an.

Le gouvernement hollandais n'a pas seulement su user avec intelligence de son droit du domaine éminent sur les terres des indigènes. Il s'est occupé d'exploiter les terres incultes. Ces terres peuvent être concédées aux indigènes moyennant deux conditions : l'arpentage, et l'établissement de terrasses ou de gradins pour les empêcher de glisser.

De plus, des Européens peuvent les exploiter et les modes d'aliénation sont actuellement : la vente aux enchères, la vente à prix fixe, et la concession pour de petites étendues de terres. En réalité ces procédés ne sont pas usités, et les terres domaniales sont simplement louées.

Les baux simples se font pour une durée de 20 ans ; mais ils sont assez rares. On a surtout recours au bail emphytéotique pour une durée de 75 ans. L'emphytéote n'est astreint à payer qu'un florin en moyenne par bouw.

Il ne faut pas s'étonner de voir le bail emphytéotique préféré à la vente : il est, en effet, bien plus avantageux que cette dernière. Le colon se livre de préférence aux cultures riches de la canne à sucre et du café, or ces cultures épuisent le sol, et précisément quand les baux arrivent à expiration, on laisse la terre en friche quelques années.

Grâce au système du bail, le colon ne perd rien pendant cette période de repos forcé puisqu'il n'est pas propriétaire de la terre. Quant à l'État, il est assuré dans un délai assez rapproché de passer un nouveau bail emphytéotique.

A côté de ces baux, il y a dans les colonies néerlandaises : l'opstal ou bail qui oblige non à défricher, mais à construire une maison.

La durée de la location est de 20 ans, et le gouvernement peut acquérir les constructions moyennant un prix fixé par expertise (1).

ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO.

Dans un rapport du secrétaire d'État de l'État indépendant du Congo paru dans le *Bulletin officiel* de l'État du Congo du mois de janvier 1897, nous lisons que le gouvernement de l'État indépendant a cherché à assurer la sécurité et la stabilité de la propriété foncière. « Il estime, y est-il dit, que le droit de propriété n'est pas un monopole interdit par l'Acte de Berlin, et que ce serait violer l'esprit de cet acte que de contester le droit de propriété qui dans tous les pays appartient à l'État sur les biens

(1) Voir une communication de M. Freiwald au Congrès International de Paris en 1889.

vacants. » Ce droit de propriété de l'État a été proclamé d'ailleurs dans une ordonnance de l'Administrateur du Congo en date du 1^{er} juillet 1885, et un décret de Léopold II rendu le 30 octobre 1892 a permis la location de ces terres domaniales aux indigènes en vue d'exploiter le caoutchouc moyennant une redevance en nature (1). Un autre décret du 9 août 1893 vint déclarer les mines propriétés domaniales. Les autres biens domaniaux doivent être aliénés à titre onéreux, et la superficie maxima des lots est fixée à 5,000 hectares.

Une Commission chargée d'examiner les demandes d'achat ou de location de terrains domaniaux a été constituée le 2 février 1898. Le rôle de cette Commission est de rechercher si les terrains demandés sont disponibles et les conditions à imposer aux concessionnaires.

Les ventes domaniales viennent d'être réglementées par un décret du 3 février 1898. L'acheteur doit fournir un croquis du lot qu'il désire acquérir. La vente de terres destinées à la fondation d'établissements de commerce ou de récolte de produits domaniaux se fait moyennant un prix fixe de 100 francs par hectare, plus 10 francs par mètre de développement du côté de la rive d'un cours d'eau navigable.

Pour les terres destinées exclusivement à une exploitation agricole le prix est de 10 francs par hectare avec obligation pour l'acheteur de mettre la moitié des terrains en valeur dans un délai de six années. Ces terrains doivent être situés à 150 mètres au moins de la rive d'un cours d'eau navigable. Ajoutons que des concessions très étendues (de 500,000 hectares) ont été consenties à la

(1) L'État indépendant, propriétaire des terres vacantes, se déclare également propriétaire des produits du sol, caoutchouc, etc., et il faut pour les récolter se munir d'une autorisation gouvernementale.

Société d'exploitation du chemin de fer du Congo belge (1). et à de grandes Sociétés privées telles que la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie, la Compagnie des magasins généraux, le syndicat de Katonga, etc. Parmi ces Sociétés, les unes sont particulièrement protégées par l'État indépendant qui s'immisce dans leur organisation intérieure, les autres sont indépendantes, et agissent librement.

(1) Cette Société possède en toute propriété une bordure de 200 mètres située à droite et à gauche de la ligne. De plus elle a obtenu 4,500 hectares par kilomètre de voie exploitée. Son domaine actuel a une étendue approximative de 600,000 hectares.

CONCLUSION

Nous avons ainsi terminé notre étude sur l'aliénation des terres domaniales dans nos possessions d'outre-mer, et nous avons passé en revue successivement chacune de nos colonies. Ce travail a permis de constater combien est regrettable l'absence d'une loi organique sur la matière. La question est assez importante, en effet, pour faire l'objet d'un examen approfondi de la part du Parlement, et il est nécessaire qu'une loi intervienne et précise les conditions auxquelles les terres seront mises à la disposition des colons (1).

Il importe tout d'abord de rechercher qui de l'État ou de la colonie est propriétaire de ces terres vacantes à affecter à la colonisation. Nous croyons que l'on pourrait se prononcer en faveur du droit de l'État, sauf à constituer à la colonie un domaine privé d'une certaine étendue dont elle disposerait librement.

De cette manière, l'État serait en principe l'autorité concédente, et les actes de concession seraient signés par le Ministre agissant au nom de l'État.

(1) Sans doute, l'article 13 du Sénatus-consulte de 1854 donnerait au gouvernement le droit de fixer lui-même ces conditions par voie de décret ; mais il est préférable à notre avis de substituer au Sénatus-consulte de 1854 une loi organique.

En ce qui concerne les aliénations de terres, la loi organique pourrait laisser aux gouverneurs ou aux autorités locales le soin de statuer sur les concessions de moindre importance et d'étendue restreinte. Ces concessions se feraient d'après un cahier des charges type préalablement approuvé. Bien entendu, les aliénations à titre gratuit seraient réglementées d'une façon plus étroite que les ventes ou les locations. En s'adressant ainsi directement aux gouverneurs, on éviterait des retards et des lenteurs préjudiciables aux colons. Au-dessus d'une certaine limite, les concessions ne pourraient être accordées que par un décret qui serait inséré au *Journal Officiel* de la République Française, et qui serait examiné préalablement suivant l'importance des demandes soit par des Commissions consultatives spéciales, soit par le Conseil d'État lui-même. Autant, en effet, le problème est simple lorsqu'on se trouve en présence d'une demande de terre, autant il devient difficile quand le pétitionnaire sollicite la concession d'un travail public, des concessions de mines, l'autorisation d'exploiter des forêts, etc. Il y aurait peut-être lieu en vue de ces différentes hypothèses de rédiger des conventions et des cahiers des charges spéciaux.

Remarquons qu'il n'y a pas de règles absolues à donner relativement à l'étendue maxima des lots. Ce qui importe avant tout, c'est la mise en valeur et l'exploitation du sol. Il faut donc concéder d'abord une superficie pouvant être mise en valeur dans le délai le plus court possible, rien n'empêchera ensuite d'accorder au même particulier ou à la même société des concessions successives, au fur et à mesure de l'exploitation de chacune d'elles. Mais à notre avis, il n'est pas rationnel d'accorder dès le début une concession par trop étendue, et il y a lieu d'agir, en cette matière, avec prudence. N'oublions pas, en effet, que ces terres incultes n'ont aucune valeur par elles-mêmes ; leur

exploitation est même une charge fort lourde pour le concessionnaire, il faut donc limiter l'étendue du lot et la proportionner aux ressources dont ce dernier peut disposer (1).

Parmi les principales questions qui sollicitent l'attention du Parlement et relatives particulièrement aux grandes entreprises de colonisation, nous pouvons citer dès maintenant les suivantes :

1^o L'interdiction de faire figurer le titre de la concession dans les apports en nature. Quant à ces derniers, on pourrait les limiter soit au quart soit au cinquième du capital social qui devrait être souscrit en numéraire pour le surplus. De plus, en s'inspirant de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1843 relative aux chemins de fer et interdisant aux fondateurs de recevoir au-delà de leurs avances, on pourrait décider que les fondateurs de Sociétés de colonisation auront droit au remboursement de leurs avances, soit en numéraire soit au moyen d'actions d'apport. Il serait utile en outre et par dérogation à ce même article, de les autoriser à se réserver une certaine part des bénéfices dès que le capital aurait reçu un intérêt de 5 ou de 6 0/0. Une loi du 9 juillet 1892 relative à la déclaration d'utilité publique d'une distribution d'énergie électrique produite par une chute du Rhône renferme cette clause exceptionnelle et anormale dans notre législation métropolitaine, mais de nature croyons-nous à hâter la constitution de Sociétés de colonisation ;

2^o Le versement d'un cautionnement avant la promulgation de l'acte approuvant la concession, et la formation d'une société anonyme dans un délai fixe, en stipulant que la majorité du Conseil d'administration sera composée de personnes de nationalité française ;

(1) C'est l'opinion de M. de Lanessan dans un article de la *Revue diplomatique et coloniale*.

3° Le droit pour le Ministre de vérifier les statuts de cette société, de se faire représenter aux assemblées générales et de prononcer la déchéance dans des cas bien déterminés. On réglerait de la façon la plus précise la procédure de la déchéance ;

4° On réserverait expressément les droits des tiers et des indigènes, et tout en donnant à la Compagnie concessionnaire les garanties nécessaires afin d'empêcher que d'autres sociétés rivales ne puissent bénéficier de ses efforts ou de ses travaux, on éviterait dans la mesure du possible de lui concéder un monopole ou des privilèges exclusifs (1).

Il y aurait donc lieu de réduire au strict minimum le délai accordé à la société pour explorer et reconnaître la région concédée (2) et il serait nécessaire de l'obliger à formuler le plus tôt possible des demandes précises soit de concessions territoriales, soit de concessions de mines, soit de concessions de travaux publics, soit enfin d'exploitation de forêts. De plus, pour qu'il soit fait droit à ces demandes, la société devrait avoir, pendant la période de recherches, aménagé, défriché ou mis en valeur une certaine étendue de terres ;

5° Enfin l'État et la colonie pourraient stipuler dans leur intérêts certains avantages particuliers qui seraient consentis par la société de colonisation. En particulier, des redevances spéciales pourraient être imposées au concessionnaire.

(1) Rappelons que dans le bassin conventionnel du Congo tel qu'il a été fixé par les actes généraux de Berlin et de Bruxelles portant les dates du 26 février 1885 et du 2 juillet 1890, tout monopole et tout privilège sont interdits.

(2) Il est bien certain, en effet, que pendant la période de reconnaissance, la région concédée se trouve fermée à toute autre entreprise similaire.

En se préoccupant de toutes ces questions, et en déterminant les règles sur l'aliénation des terres domaniales dans nos possessions d'outre mer, on facilitera ainsi la tâche du Département des Colonies, et on hâtera la mise en valeur et l'exploitation de ces immenses territoires qui forment notre empire colonial.

Vu

Le Président de la thèse,

CH. DUCROCQ.

Vu

Le Doyen,

GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	IX
INTRODUCTION ET PLAN DE L'OUVRAGE.....	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — De l'aliénation des biens de l'État dans la métropole.	3
§ I. — Composition du domaine.....	3
§ II. — Sa valeur approximative.....	6
§ III. — Raison d'être de sa conservation par l'État.....	7
§ IV. — Importance de l'aliénation des biens domaniaux..	9
A) La vente.....	9
B) L'échange.....	11
C) La concession.....	12
Sens du mot. Les catégories de concessions.....	12
Les concessions à titre onéreux.....	18
Première catégorie.....	18
Deuxième catégorie.....	19
Troisième catégorie.....	23
Des concessions à titre gratuit.....	27
Contentieux des concessions domaniales.....	31

PREMIÈRE PARTIE

**CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES SUR L'ALIÉNATION DES TERRES
DOMANIALES AUX COLONIES**

CHAPITRE I. — Importance de la question de l'appropriation du sol aux colonies.....	33
CHAPITRE II. — De la propriété des terres vacantes...	49
CHAPITRE III. — Qui peut être concessionnaire ? Qui peut concéder ? A quelles conditions ?.....	68
§ I. — A qui les concessions de terres sont-elles faites ?..	70
§ II. — Par qui les concessions peuvent-elles être accordées ?.....	78
§ III. — Comment les concessions sont-elles faites ?.....	81
CHAPITRE IV. — Principes d'ordre économique sur l'aliénation des terres aux colonies.....	84
§ I. — Définition et examen du système de Wakefield...	93
§ II. — Appréciation du système de Wakefield.....	98

DEUXIÈME PARTIE

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES EN ALGÉRIE & EN TUNISIE

L'ALGÉRIE

CHAPITRE I. — Difficultés de la colonisation française en Algérie.....	103
CHAPITRE II. — Du domaine privé en Algérie.....	109
SECTION I. — <i>Domination romaine</i>	110

TABLE DES MATIÈRES 429

SECTION II. — <i>Domination turque</i>	417
SECTION III. — <i>Domination française</i>	421
A) Avant la loi du 16 juin 1854.....	421
B) Depuis la loi du 16 juin 1854.....	422
CHAPITRE III. — Aliénation des terres domaniales	430
SECTION I. — <i>De 1830 à 1851</i>	431
SECTION II. — <i>De 1851 à 1871</i>	445
SECTION III. — <i>De 1871 à 1878</i>	448
SECTION IV. — <i>Le décret de 1878</i>	454
SECTION V. — <i>Projets de réforme</i>	471
SECTION VI. — <i>Appréciation</i>	480

LA TUNISIE

CHAPITRE IV. — La Tunisie	484
SECTION I. — <i>Du Domaine avant le protectorat français</i>	485
SECTION II. — <i>Du Domaine sous le protectorat français</i> .	489
SECTION III. — <i>Aliénation des terres domaniales</i>	491
SECTION IV. — <i>Appréciation</i>	498

TROISIÈME PARTIE

DE L'ALIÉNATION DES TERRES DOMANIALES AUX COLONIES FRANÇAISES

CHAPITRE I. — Historique des concessions	201
Première période. — Gouvernement des particuliers ou des compagnies privilégiées.....	201
Deuxième période. — Gouvernement royal direct.....	206

CHAPITRE II. — Colonies où l'étude des aliénations de terres domaniales n'offre qu'un intérêt secondaire	212
SECTION I. — <i>Premier groupe</i>	213
§ I. — Gouvernement des Compagnies	218
§ II. — Gouvernement royal direct	220
Établissements français de l'Inde.....	228
Iles Saint-Pierre et Miquelon.....	232
SECTION II. — <i>Second groupe</i>	234
Colonie d'Obock et protectorat de la côte des Somalis.	234
Établissements français de l'Océanie.....	235
CHAPITRE III. — De l'aliénation des terres domaniales en Indo-Chine	244
SECTION I. — <i>Importance de la question</i>	244
SECTION II. — <i>Régime de la propriété foncière</i>	249
SECTION III. — <i>Aliénation des terres domaniales en Cochinchine</i>	253
Première période. — De la conquête de Saïgon à 1874.	253
Deuxième période. — De 1874 à 1882.....	258
Troisième période. — Régime actuel.....	260
SECTION IV. — <i>Aliénation des terres domaniales au Tonkin</i>	271
SECTION V. — <i>Aliénation des terres domaniales en Annam et au Cambodge</i>	279
Royaume d'Annam.....	279
Royaume du Cambodge.....	280
SECTION VI. — <i>Conclusion</i>	282
CHAPITRE IV. — Aliénation des terres domaniales en Nouvelle-Calédonie.....	283
SECTION I. — <i>Du Domaine</i>	284

SECTION II. — <i>Aliénation des terres domaniales</i>	291
A) Première période. — De 1853 à 1875..... ..	291
B) Deuxième période. — De 1875 à 1894..... ..	298
C) Troisième période. — Régime actuel..... ..	303
CHAPITRE V. — Aliénation des terres domaniales dans les colonies africaines	310
SECTION I. — <i>Le Sénégal</i>	313
A) Régime de la propriété..... ..	314
B) Historique sommaire. — Les concessions dans les pays protégés..... ..	316
C) Les concessions dans les territoires administrés directement..... ..	321
SECTION II. — <i>Le Soudan</i>	324
SECTION III. — <i>La Guinée</i>	326
SECTION IV. — <i>La Côte d'Ivoire</i>	327
SECTION V. — <i>Le Dahomey</i>	329
SECTION VI. — <i>Le Congo</i>	334
CHAPITRE VI. — Aliénation des terres domaniales dans l'île de Madagascar	336
CHAPITRE VII. — Aliénation des terres domaniales en Guyane	346
CHAPITRE VIII. — Les grandes concessions	356
CHAPITRE IX. — Les concessions pénales	378
§ I. — Des concessions de terres aux déportés..... ..	379
§ II. — Des concessions de terres aux transportés..... ..	381
§ III. — Des concessions de terres aux relégués..... ..	392

CHAPITRE X. — De l'aliénation des terres domaniales dans quelques colonies étrangères.	396
<i>Colonies anglaises</i>	396
Australie.....	397
Inde Anglaise.....	405
<i>Colonies anglaises d'Afrique</i> ...	406
Gambie.....	406
Lagos. Gold Coast.....	407
Bénin.....	408
Zanzibar.....	408
Colonie du Cap.....	408
<i>Anciennes colonies anglaises et espagnoles</i>	410
<i>Colonies allemandes</i>	413
Cameroun.....	413
Afrique Orientale Allemande.....	414
<i>Colonies portugaises</i>	415
<i>Colonies hollandaises</i>	415
<i>État indépendant du Congo</i>	417
CONCLUSION.....	421

29

GRANDE IMPRIMERIE DE BLOIS.

EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures. X 5005.
